

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



Política europeia de segurança marítima

Bernardo da Conceição Bock

Dissertação do Mestrado Profissionalizante em Direito Internacional e
Relações Internacionais

Orientada pelo Prof. Doutor Fernando Loureiro Bastos

2017

Porque há pássaros tão delicados e finos como essas andorinhas, quando o oceano pode ser tão cruel? É gentil e muito belo. Mas sabe ser tão cruel, e sê-lo tão de súbito, que tais pássaros que voam e mergulham à caça, com as suas vozinhas tristes, são demasiado delicados para o mar.

Ernest Hemingway, O Velho e o Mar

Agradecimentos

Agradeço ao Prof. Doutor Fernando Loureiro Bastos, pela disponibilidade, prontidão e interesse demonstrado na orientação do presente trabalho.

Aos meus Pais, por todo o apoio e educação que me proporcionaram, essenciais para chegar até aqui.

À Filipa, por acreditar sempre muito mais em mim do que eu.

Resumo

A segurança marítima faz hoje parte da agenda política internacional, devido à sua atualidade e importância nas relações internacionais. Muitas vezes os interesses estatais interferem na definição de conceitos internacionais e, considerando a dificuldade manifesta em delimitar este conceito da “segurança marítima”, a abordagem correta deve consistir no reconhecimento da sua abrangência e dos fatores que a podem comprometer. O conceito não está, por isso, limitado às questões mais técnicas relacionadas com o navio, a navegação, a carga transportada etc., mas alarga-se à questão ambiental e à violência, criminalidade e terrorismo no mar, compreendendo, portanto, as dimensões da “segurança marítima” em sentido estrito e da “proteção marítima”. Ainda que se possa distinguir estas dimensões, elas são indissociáveis e complementam-se. É esta abordagem integral e holística à segurança marítima que vem sendo defendida pela União Europeia. A UE dispõe atualmente de um vasto quadro normativo para a segurança e proteção das suas águas, resultado de uma ação política determinada e veloz, fortemente influenciada pelos desastrosos naufrágios do *Erika* e *Prestige*. É a partir dos anos 90 que a União Europeia dá início à comunitarização da sua política de segurança marítima, defendendo a iniciativa reguladora regional, para complemento das normas acordadas no seio da IMO. A segurança marítima passa a representar, a partir da década de 2000, o pilar fundamental da estratégia comunitária para os oceanos e mares, pelos benefícios que dela resultam, tais como, maior garantia de salvaguarda da vida humana, um meio marinho mais saudável, maior bem-estar económico, proteção das pescas, do turismo, entre outros.

A UE desenvolveu igualmente uma política de ação concertada na IMO, como meio de reforço dos seus interesses estratégicos no debate internacional, onde a Europa advoga também um diálogo de cooperação para a universalização de altos padrões de segurança marítima. O desafio da segurança nos mares neste século XXI, consiste numa reafirmação da Europa marítima, bem como na aplicação e execução do arsenal jurídico edificado, para um aproveitamento maximizado das potencialidades marítimas. É assim absolutamente decisivo o papel da EMSA no serviço da política

européia de segurança marítima. Embora não se preveja uma reforma profunda do atual quadro jurídico nos próximos anos, a UE mantém presente a importância do reforço constante e melhoria contínua dos seus instrumentos para a segurança marítima e prevenção da poluição.

Palavras-chave: segurança marítima, proteção marítima, meio marinho, prevenção da poluição, EMSA

Abstract

Maritime safety today is part of the international political agenda, due to its currentness and importance in international relations. Very often state interests interfere with the definition of international concepts and considering the manifest difficulty in spelling out the scope of this concept of “maritime safety”, the correct approach should be the acknowledgment of its broadness and of the factors that may compromise it. The concept is therefore not limited to the technical issues regarding the ship, the navigation, the cargo etc., but it extends to the environmental issue and to violence, crime and terrorism at sea, thus comprehending the dimensions of “maritime safety” in the strict sense and “maritime security”. Although these dimensions can be distinguished, they are inseparable and complementary. This integral and holistic approach to maritime safety has been supported by the European Union. The EU has currently a vast legal framework for the safety and security of its waters, as a result of a determined and rapid political action, strongly influenced by the dramatic *Erika* and *Prestige* sinkings. From the 1990s, the European Union initiated the communitarisation of its maritime safety policy, defending the regional regulatory initiative as a complement to the rules agreed within the IMO. Since the decade of 2000, maritime safety started to represent the fundamental pillar of the Community strategy for the oceans and seas, because of the benefits that result from it, such as a bigger guarantee of safety of life at sea, a healthier marine environment, a greater economic welfare, the protection of fisheries, tourism, among others.

The EU developed a policy of concerted action in IMO, as a means of enhancing its strategic interests in the international debate, where Europe also advocates a dialogue of cooperation for the universalisation of high maritime safety standards. The challenge of safety at sea in the 21st century consists of a reaffirmation of the maritime Europe, as well as of the implementation and enforcement of the established legal arsenal, for a maximized exploitation of the maritime potential. So the role of EMSA in serving the European maritime safety policy is absolutely decisive. Even if a profound reform of the current legal framework is not expected in the coming years,

the EU maintains the importance of the constant reinforcement and continuous improvement of its maritime safety and pollution prevention instruments.

Key words: maritime safety, maritime security, marine environment, pollution prevention, EMSA

Abreviaturas e Siglas

O autor optou por utilizar algumas siglas inglesas, ao invés da respetiva sigla traduzida para português, devido a uma mais fácil e rápida identificação da sigla inglesa. Isto torna-se claro com o exemplo da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, cuja sigla internacional “SOLAS” é muito mais facilmente reconhecível que a portuguesa “CISVHM”.

art.	artigo
arts.	artigos
AIS	Sistema de identificação automática (<i>Automatic Identification System</i>)
Bancas	Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil por Danos resultantes da Poluição causada por Combustível de Bancas
BIMCO	<i>Baltic and International Maritime Council</i>
cap.	capítulo
CEE	Comunidade Económica Europeia
COSS	Comité para a Segurança Marítima e a Prevenção da Poluição por Navios (<i>Committee on Safe Seas</i>)
CTM	Convenção do Trabalho Marítimo
D.R.	Diário da República
dwt	porte (<i>deadweight tonnage</i>)
EIA	Administração de Informação Energética dos Estados Unidos da América (<i>Energy Information Administration</i>)
EMCIP	Plataforma Europeia de Informações sobre Acidentes Marítimos (<i>European Marine Casualty Information Platform</i>)
EMSA	Agência Europeia da Segurança Marítima (<i>European Maritime Safety Agency</i>)
EUA	Estados Unidos da América
FIPOL	Convenção Internacional para a constituição de um fundo internacional para compensação pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos (<i>Fonds international</i>

d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures)

gt	arqueação bruta (<i>gross tonnage</i>)
HNS	Convenção Internacional sobre a responsabilidade e a indemnização por danos resultantes do transporte de substâncias perigosas e nocivas por mar (<i>Hazardous and Noxious Substances Convention</i>)
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IMCO	Organização Marítima Consultiva Intergovernamental (<i>Intergovernmental Maritime Consultative Organization</i>)
IMO	Organização Marítima Internacional (<i>International Maritime Organization</i>)
ISM	Código Internacional de Gestão para a Segurança da Exploração dos Navios e a Prevenção da Poluição (<i>International Safety Management Code</i>)
ISPS	Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (<i>International Ships and Ports Security Code</i>)
JO	Jornal Oficial da União Europeia
km	quilómetros
LRIT	Localização e identificação a longa distância (<i>long-range identification and tracking</i>)
MARPOL	Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (<i>International Convention for the Prevention of Pollution from Ships</i>)
nº	número
nsº	números
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
par.	parágrafo
pars.	parágrafos
p.	página
pp.	páginas

SOLAS	Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (<i>International Convention for the Safety of Life at Sea</i>)
STCW	Convenção Internacional sobre Normas de Formação, Certificação e de Serviço de Quartos para Marítimos (<i>International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers</i>)
SUA	Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (<i>International Convention on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation</i>)
teu	unidade equivalente a 20 pés (<i>twenty-foot equivalent unit</i>)
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia
UNCLOS	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar / Convenção de Montego Bay (<i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i>)
VDR	Registo dos dados de viagem (<i>Voyage Data Recorder</i>)
Vol.	Volume
ZEE	Zona Económica Exclusiva

Índice

Agradecimentos.....	III
Resumo.....	IV
Abstract.....	VI
Abreviaturas e Siglas	VIII
Índice.....	XI
Capítulo I: INTRODUÇÃO	
1. Propósito do tema	2
1.1 Estrutura.....	2
1.2 Metodologia	3
2. “Segurança marítima”.....	4
2.1 Nota prévia - esclarecimento terminológico	4
2.2 Estado de arte e análise conceptual.....	6
2.3 UNCLOS	16
2.4 Convenções SOLAS e SUA.....	19
Capítulo II: SEGURANÇA MARÍTIMA NA UE	20
1. Contextualização histórica	21
1.1 Evolução para uma política de segurança marítima comunitária	21
1.2 Da política comum ao naufrágio do <i>Prestige</i>	30
2. Cenário político atual	35
2.1 Desafio	35
2.2 Visão política e estratégica	39
Capítulo III: REGIME JURÍDICO	57
1. Segurança marítima e ambiente.....	58
1.1 Controlo pelo Estado do porto	58
1.2 Organizações de vistoria e inspeção	59
1.3 Deveres do Estado de bandeira.....	62
1.4 Vigilância marítima e comunicação de formalidades.....	63
1.5 Investigação de acidentes.....	65
1.6 Formação dos marítimos.....	67

1.7 Seguro e responsabilidade.....	69
1.8 Navios de passageiros	71
1.9 Requisitos técnicos.....	75
1.10 Prevenção de poluição	77
2. Proteção marítima	81
2.1 Proteção do navio e do porto	81
2.2 Inspeções da Comissão	82
2.3 Pirataria e assaltos à mão armada no mar	83
Capítulo IV: EMSA	85
1. Surgimento.....	86
1.1 Mandato	86
1.2 Estrutura interna.....	87
2. Funções.....	88
2.1 Função de implementação.....	88
2.2 Função de inspeção	89
2.3 Outras funções	90
3. Alterações ao Regulamento institutivo.....	91
3.1 Regulamento (CE) nº 1644/2003	91
3.2 Regulamento (CE) nº 724/2004	92
3.3 Regulamento (CE) nº 1891/2006	93
3.4 Regulamento (UE) nº 100/2013	93
3.5 Regulamento (UE) 2016/1625	96
4. EMSA como agência europeia	96
4.1 Debate sobre uma “guarda costeira europeia”	98
4.2 EMSA vs. COSS	100
Capítulo V: CONCLUSÃO.....	102
1. Observações finais.....	103
2. Olhar sobre o futuro	108
2.1 Estratégia de Segurança Marítima de 2014	108
2.2 Balanço final	111
Bibliografia	114

Capítulo I: INTRODUÇÃO

1. Propósito do tema 1.1 Estrutura 1.2 Metodologia 2. “Segurança marítima” 2.1 Nota
prévia - esclarecimento terminológico 2.2 Estado de arte e análise conceptual 2.2.1
Conclusão 2.3 UNCLOS 2.4 Convenções SOLAS e SUA

I. Propósito do tema

A “segurança marítima” é hoje um conceito-chave do direito internacional e relações internacionais. O mundo vive no atual século XXI dois enormes desafios que, de certo, marcarão a sua história, nomeadamente o terrorismo e o ambiente. Os já vários episódios terroristas que se contam nestes primeiros 16 anos do século, a par da discussão em torno do aquecimento global e necessidade urgente de preservação de recursos, compõem os dois “temas quentes” da atualidade, que obrigarão os atores internacionais a tomar decisões políticas determinantes para o decurso da história presente da humanidade. A “segurança marítima”, entendida em sentido amplo, representa, ainda que não exclusivamente, uma resposta aos desafios citados. Não configura, portanto, a resposta única ao terrorismo e ambiente, mas sim, a resposta no domínio dos assuntos marítimos. A sua vertente da proteção marítima (*maritime security*) pretende combater o terrorismo, pirataria e outros atos ilícitos realizados no mar; já a vertente da segurança marítima (*maritime safety*) procura zelar pelas condições ótimas dos navios e prevenção da poluição, para uma maior preservação dos recursos marinhos e proteção do comércio marítimo internacional, essenciais à economia global. O tema da “segurança marítima” é, por isso, de grande relevância e atualidade. Para a União Europeia, ele revestiu-se de um ainda maior significado com os naufrágios mediáticos dos navios petroleiros *Erika* e *Prestige* à entrada do novo século. Estes dois acontecimentos viriam a originar a instituição da Agência Europeia da Segurança Marítima. A política comunitária de segurança marítima e todo o seu *acquis communautaire* são, pois, muito recentes. Os novos desafios associados ao terrorismo e ao ambiente forçaram um relançar do debate sobre a segurança marítima, conceito questionado também no plano teórico. Não se tendo revelado a literatura sempre clara e consensual quanto à sua definição, assim aceitou este trabalho o desafio de tentar descortinar o conceito, defendendo um entendimento lato da “segurança marítima”.

1.1 Estrutura

O presente trabalho propõe-se a refletir a segurança marítima e a analisá-la no contexto da União Europeia. Deste modo, o primeiro capítulo começa por discutir a segurança marítima conceptualmente, lançando também um olhar sobre o sentido que lhe é dado pelos seguintes instrumentos internacionais: a Convenção das Nações

Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar de 1974 e a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima de 1988. No segundo capítulo, procede-se ao enquadramento histórico da segurança marítima na UE, bem como à descrição e interpretação da visão política e estratégica comunitária para a segurança no mar. Segue-se um capítulo de apreciação do regime jurídico em vigor na UE para a segurança e proteção marítimas. O quarto capítulo faz uma análise da relevância da EMSA para a segurança marítima nas águas europeias, discutindo ainda, ao de leve, as problemáticas de uma “guarda costeira europeia” e da aproximação da EMSA ao COSS. O quinto e último capítulo faz um balanço conclusivo do trabalho, procurando igualmente perceber qual a visão de futuro da UE para a segurança marítima.

1.2 Metodologia

A metodologia da presente dissertação baseia-se essencialmente numa investigação académica. O autor recorre exaustivamente a escritos teóricos de vários autores internacionais para o levantamento do estado de arte e análise conceptual da segurança marítima constante no primeiro capítulo. Ainda no contexto da discussão terminológica/conceptual, é dado uso a três dicionários para melhor compreender o binómio “*safety*”/”*security*”, em português, “segurança”/”proteção”, como se recorre às convenções IMCO, UNCLOS, SOLAS e SUA para a análise do termo. Por forma a descrever e examinar a política da UE para a segurança marítima, este trabalho confronta-se com documentos comunitários, em especial as comunicações da Comissão Europeia. A dissertação não dispensou um contacto aprofundado com vários instrumentos jurídicos comunitários, tais como regulamentos e diretivas, para a conceção de uma análise ao regime jurídico da segurança marítima vigente na União. Não obstante o recurso a convenções internacionais, como dito anteriormente, e, até, a documentos das Nações Unidas ou da IMO, para efeitos, sobretudo, da análise conceptual, o trabalho atribui, assumidamente, maior âmbito de investigação ao direito do mar da União Europeia, em detrimento do direito internacional do mar. Isso mesmo decorre da opção do autor de estudar, conforme sugere o título da dissertação, a política e regime de segurança marítima da UE.

2. “Segurança marítima”

Não sendo, propriamente, a “segurança marítima” um conceito novo, é reconhecido entre muitos autores que o termo representa atualmente uma das mais recentes “tendências” do jargão jurídico-internacional. Marie Jacobsson e Christian Bueger falam deste conceito como um verdadeiro “*buzzword*” no mundo das relações internacionais¹. É igualmente consensual a ideia de que os ataques terroristas do 11 de setembro provocaram novo enfoque sobre a “segurança marítima”², relançando, assim, o debate sobre a sua definição. O presente ponto procura, por isso, fazer uma descrição do atual estado de arte do conceito e perceber as várias possíveis formas de o definir.

2.1 Nota prévia - esclarecimento terminológico

Na maior parte dos casos, os vocábulos “*safety*” e “*security*” apresentam-se como sinónimos, assim afirma Mejia³. É uma verdade também, que o termo português “segurança” funciona como tradução de, tanto “*safety*” como “*security*”⁴. É possível, ainda assim, estabelecer-se uma ligeira destriça entre ambos, sendo “*safety*”, a liberdade face ao perigo ou risco de dano e “*security*”, a liberdade face à necessidade ou carência⁵. Com base nesta explicação, pode distinguir-se “*safety*” de “*security*” também no plano do direito internacional. Esta distinção é desde logo evidente, pela utilização diferenciada dos termos nos títulos das Convenções SOLAS e SUA: a primeira relaciona-se com *maritime safety* e a segunda com *maritime security*⁶. Cada uma destas convenções conceptualiza, por isso, de forma diferente a segurança marítima, já que, também, os seus propósitos não são iguais⁷ - questão a ser aprofundada no ponto 2.4. Mejia explica a facilidade na perceção da diferença entre o

¹ ver Christian BUEGER, “What is maritime security?”, *Marine Policy*, Vol. LIII, 2015, p. 159 e Marie JACOBSSON, “Maritime Security: an Individual or Collective Responsibility?” in Jarna PETMAN, Jan KLABBERS, *Nordic Cosmopolitanism: Essays in International Law for Martti Koskenniemi*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, p. 392. Deve entender-se o termo inglês “*buzzword*” como uma palavra que está em voga no seio de uma comunidade ou grupo particular (tradução livre).

² ver por exemplo Sam BATEMAN, “Assessing the Threat of Maritime Terrorism: Issues for the Asia-Pacific Region”, *Security Challenges*, Vol. II, nº 3, 2006, p. 78 e Max MEJIA, “Maritime Gerrymandering: Dilemmas in Defining Piracy, Terrorism and other Acts of Maritime Violence”, *Journal of International Commercial Law*, Vol. II, nº 2, 2003, p. 153

³ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 154

⁴ ver *Michaelis Dicionário Ilustrado*

⁵ tradução livre do significado dos dois termos no *Collins English Dictionary*

⁶ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 154

⁷ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 154

que é *maritime safety* e *maritime security*, no caso da língua inglesa, uma vez existirem termos diferentes⁸. Contudo, o mesmo não acontecia nas duas outras línguas oficiais da IMO⁹ - o espanhol e o francês - nem no português, confinado também a esta falta de clareza terminológica. Para uma separação imediatamente clara e transparente dos termos, foi necessária uma tradução técnica do conceito “*maritime security*” para “proteção marítima”, como se comprova, por exemplo, na versão portuguesa do Regulamento (CE) nº 725/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁰.

Há, no entanto, uma interligação entre os conceitos *maritime safety* e *maritime security*, como é mais detalhadamente explicado no ponto de conclusão da análise conceptual. Trata-se de um efeito complementar¹¹, que insere as ideias de “segurança” e “proteção” marítimas numa noção mais alargada de segurança e salvaguarda no mar. É com base nesta lógica, que se viu introduzir o Código ISPS - com disposições sobre “proteção marítima” - numa “highly technical safety convention”, a Convenção SOLAS¹². Acrescenta-se a isto, o facto de ser possível uma tradução de “*maritime security*” para “segurança marítima”, como o demonstra o documento europeu da “Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia”, ou, em inglês, “*European Union Maritime Security Strategy*”, que incide sobre ambas as vertentes, falando de uma dependência comunitária de “mares e [...] oceanos [...] protegidos e seguros”¹³. Isto quer então dizer, que a expressão portuguesa “segurança marítima” pode, num sentido lato e menos técnico, significar tanto *maritime safety* como *maritime security*. O presente trabalho parte desta consideração *lato sensu* da “segurança marítima”, olhando o conceito numa perspetiva binómica ou bidimensional, isto é, como a soma de *maritime safety* (“segurança marítima” *strictu sensu*) e *maritime security* (“proteção marítima”).

⁸ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 154

⁹ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 154

¹⁰ UE, Regulamento (CE) nº 725/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativo ao reforço da *protecção* dos navios e das instalações portuárias, JO L 129/6, 29/4/2004

¹¹ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 156

¹² MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 156 (tradução livre: “convenção altamente técnica sobre segurança marítima”)

¹³ UE, *Estratégia de Segurança Marítima da UE*, 11205/14, 24/6/2014, p. 2

2.2 Estado de arte e análise conceptual

O conceito de “segurança marítima”, como dito anteriormente, não é novo. Em março de 1948 as Nações Unidas adotam a Convenção da Organização Marítima Consultiva Intergovernamental, fazendo nascer esta agência especializada (IMCO, ou IMO a partir de 1982¹⁴), que se propunha a melhor regular os assuntos relativos à navegação comercial internacional e, assim, “encorajar a adopção geral de normas tão perfeitas quanto possível no que diz respeito à segurança marítima”¹⁵. É a alínea a) do artigo 29º que oferece uma primeira noção do que significa ou está englobado no conceito “segurança marítima”. Com efeito, questões relativas à navegação, construção e equipamento de embarcações, tripulação, abalroamentos, manobras de cargas perigosas, inquéritos sobre acidentes, salvamento, entre outras, delimitam o âmbito do conceito¹⁶. A comunidade internacional lançava através desta convenção, uma primeira definição de “segurança marítima”, concretamente, no sentido da expressão inglesa *maritime safety*. Esta foi, então, a única explicação ou dimensão do conceito “segurança marítima”, até surgir nos anos 80 uma noção mais evidente de *maritime security* ou “proteção marítima”, que passou a ser tópico regular da agenda política do Comité de Segurança Marítima da IMO¹⁷. Yingping Li sintetiza esta evolução do conceito, afirmando estar a expressão “‘*maritime safety*’ [...] so rooted deeply for long in the maritime circle”, ao contrário de *maritime security*¹⁸.

A história demonstra haver dois importantes *Wendepunkte* na construção do conceito “segurança marítima”. O primeiro ocorre, então, na década de 1980, mais especificamente com o caso *Achille Lauro* em 1985, quando quatro homens armados da Frente pela Libertação da Palestina capturam um cruzeiro italiano em águas egípcias, mantendo os seus passageiros e tripulação reféns e exigindo a Israel, deste modo, a libertação de cinquenta prisioneiros palestinos¹⁹. No rescaldo deste ato terrorista, a IMO vai adotar a Resolução A.584(14), onde se apela a um reforço da

¹⁴ Cfr. <http://www.imo.org/en/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>

¹⁵ Convenção IMCO, D.R. I Série nº 33 (9/2/1976), alínea a) do art. 1º

¹⁶ Convenção IMCO, alínea a) do art. 29º

¹⁷ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 153

¹⁸ Yingping LI, *Addressing Major Maritime Security Issues of Global, Regional and National Significances: Law and Policy Implications in the Context of China*, World Maritime University, 2003, p. 2 (tradução livre: “profundamente enraizada no meio marítimo há bastante tempo”)

¹⁹ Chiara RAGNI, “Achille Lauro Affair (1985)”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*

“port and on-board *security*”²⁰ e, no ano seguinte, um conjunto de medidas de prevenção de atos ilícitos contra passageiros e tripulação²¹. O episódio *Achille Lauro* e as consequências políticas e jurídicas que ele desencadeou, tiveram forte impacto na discussão do conceito de “segurança marítima”, que passa definitivamente a compreender as dimensões *safety* e *security*.

Os anos 80 e, em particular, a segunda metade da década promove, assim, uma preocupação reforçada e uma reflexão renovada sobre o tema da segurança marítima. Esta última surge por iniciativa do autor norte-americano Kenneth Gale Hawkes, que na sua primeira obra - “*Maritime Security*” de 1989 - se atreve a definir o conceito da seguinte forma: “those measures employed by owners, operators, and administrators of vessels, port facilities, offshore installations, and other marine organizations or establishments to protect against seizure, sabotage, piracy, pilferage, annoyance, or surprise”²². O autor coloca, pois, a tónica da segurança marítima, nas medidas tomadas por agentes marítimos contra aqueles atos que poderão pôr em causa o bem-estar das suas operações. Este entendimento do conceito, e sobretudo a enumeração de vários crimes ou atos ilícitos - como a pirataria ou roubo, por exemplo - são evidentes de uma interpretação conceptual de Hawkes, que recai mais sobre a dimensão de *maritime security*, face à de *maritime safety*. Algo que se explica, desde logo pelo título da obra, mas também pelo momento histórico de erupção desta dimensão teórica. Ainda assim, deve reconhecer-se que a referência a qualquer “contratempo” (“annoyance”), aponta já mais para a dimensão de *maritime safety*, o que torna a definição do especialista americano muito completa.

Se os anos 90 pouco acrescentaram a esta discussão, a entrada no novo século representa o segundo grande ponto de viragem no envolvimento da comunidade internacional, bem como da comunidade académica nas questões da segurança marítima. Como dito antes, foi concretamente o episódio trágico do ataque às torres

²⁰ IMO, *Measures to prevent unlawful acts which threaten the safety and the security of their passengers and crews*, Resolução A.584(14), 20/11/1985, par. 1 (tradução livre: “segurança no porto e a bordo”)

²¹ IMO, *Measures to prevent unlawful acts against passengers and crews on board ships*, MSC/Circ.443, 26/9/1986

²² MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 155 (tradução livre: “aquelas medidas tomadas por proprietários, operadores e administradores de navios, instalações portuárias, instalações *offshore* e outras organizações ou estabelecimentos marítimos para proteger contra apreensão, sabotagem, pirataria, roubo, contratempo ou surpresa”)

gêmeas em 2001 que despoletou atenções novas e reforçadas para o problema da violência e terrorismo no mar, criando igualmente um novo quadro de prioridades políticas²³. Adianta Mejia que, desde então, os atores internacionais deixaram de se preocupar apenas com a segurança do navio e a proteção do meio marinho²⁴, os dois elementos “tradicionais” do conceito “segurança marítima”. O autor filipino argumenta que o 11 de setembro forçou a IMO ao novo desafio de fazer corresponder uma regulamentação internacional, com o objetivo de dissuadir as várias ameaças à segurança marítima²⁵. Mejia, que é atualmente um dos mais relevantes teóricos nesta matéria, parte da definição de Hawkes de *maritime security* para explicar o que é *maritime safety*²⁶, acrescentando, ainda assim, que *maritime security* é uma vasta área, que extravasa ataques terroristas, cobrindo outros aspetos, tais como: a pirataria, a imigração ilegal, o contrabando de armas ou estupefacientes, entre outros²⁷. O filipino define, então, *maritime safety* como: “those measures employed by owners, operators, and administrators of vessels, port facilities, offshore installations, and other marine organizations or establishments to: prevent or minimize the occurrence of mishaps or incidents at sea that may be caused by substandard ships, unqualified crew, or operator error”²⁸. A tónica é aqui colocada na tarefa de procurar impossibilitar qualquer percalço ou erro humano, ou seja, na tarefa de proteger o navio e a vida humana. Acrescentando-se a proteção do meio marinho, chega-se àquela que Iliana Christodoulou-Varotsi afirma ser a visão da Comissão Europeia relativamente à dimensão *maritime safety*²⁹. Em consequência, esta dimensão compreende disposições legais que se relacionam com os seguintes três elementos: o navio, o elemento humano e os órgãos envolvidos com o navio e as suas atividades, designadamente as autoridades portuárias e as sociedades de classificação³⁰. As

²³ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 153

²⁴ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 153

²⁵ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 153

²⁶ JACOBSSON, “Maritime Security...” *op. cit.*, p. 394, nota de rodapé 18

²⁷ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 154

²⁸ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 156 (tradução livre: “aquelas medidas tomadas por proprietários, operadores e administradores de navios, instalações portuárias, instalações *offshore* e outras organizações ou estabelecimentos marítimos para: prevenir ou minimizar a ocorrência de percalços ou incidentes no mar que possam ser causados por navios que não respeitem os *standards* de qualidade, tripulação não-qualificada ou erro do operador”)

²⁹ Iliana CHRISTODOULOU-VAROTSI, “The Challenge of European Maritime Safety - An Overview of the EC’s Policy and Regulatory Framework on Maritime Safety”, *Scandinavian Institute of Maritime Law*, nº 311, 2004, p. 2

³⁰ CHRISTODOULOU-VAROTSI, “The Challenge...” *op. cit.*, pp. 3-4

definições mais recentes de *maritime safety*, ao contrário do que se depreende da Convenção da IMO de 1948, demonstram uma maior preocupação com o fator humano, algo que é sublinhado pela autora grega, quando escreve que “*maritime safety is not only defined to technical standards*”³¹.

Foi a *World Maritime University* que promoveu em agosto de 2002 um dos primeiros simpósios sobre “proteção marítima” (*maritime security*), no qual se procurou definir este conceito³². Marie Jacobsson, assessora jurídica do Ministério dos Negócios Estrangeiros sueco, constata a falta de uma definição universalmente aceite, apesar do uso regular da expressão³³. A dificuldade em encontrar uma explicação técnica completa para o conceito deverá, porventura, estar associada a um conjunto de fatores abordados por Jacobsson. Desde logo, a ausência de definição do termo “segurança” na Carta das Nações Unidas, tendo sido, com isso, deixado aos Estados a conceptualização de “segurança nacional” e a sua relação com a “segurança internacional”³⁴. É este, justamente, o ponto sensível da questão, uma vez que a “segurança marítima” provoca uma inevitável interseção entre as dimensões nacional e internacional da segurança, ou seja e consequentemente, entre diferentes jurisdições³⁵. Daí resulta que a “segurança marítima” não seja da responsabilidade única do Estado costeiro ou do Estado de bandeira, passando a supor uma “*collective responsibility, in respect of which enforcement measures on an individual or collective basis might be needed*”³⁶.

Esta é também a perspetiva da ONU que, no relatório de 2008 *Oceans and the law of the sea* do seu secretário-geral, afirma a responsabilidade partilhada por todos os Estados na abordagem às ameaças e desafios à segurança marítima³⁷. Uma responsabilidade que advém do facto de todos beneficiarem de oceanos mais

³¹ Iliana CHRISTODOULOU-VAROTSI, *Maritime Safety Law and Policies of the European Union and the United States of America: Antagonism or Synergy?*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009, p. 20

³² JACOBSSON, “Maritime Security...” *op. cit.*, p. 394

³³ JACOBSSON, “Maritime Security...” *op. cit.*, p. 392

³⁴ JACOBSSON, “Maritime Security...” *op. cit.*, p. 392

³⁵ JACOBSSON, “Maritime Security...” *op. cit.*, p. 392

³⁶ JACOBSSON, “Maritime Security...” *op. cit.*, p. 392 (tradução livre: “responsabilidade coletiva, relativamente à qual poderão ser necessárias medidas de execução numa base individual ou coletiva”)

³⁷ ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/63/63, 10/3/2008, par. 35

seguros³⁸. O parágrafo 39 deste documento explora uma definição da dimensão *maritime security*, não sem antes reconhecer a falta de uma “universally accepted definition”, bem como o problema do âmbito da dimensão diferenciar consoante contexto e atores³⁹. O relatório avança com uma explicação de *maritime security* em sentido estrito, significando, então, a “proteção contra ameaças diretas à integridade territorial de um Estado”⁴⁰. É comum integrarem-se nesta definição as atividades criminosas no mar⁴¹. Ainda na discussão do que é *maritime security*, adianta o relatório a possibilidade do termo se alargar a outros atos “intencionais e ilícitos” que, igualmente, prejudicam os interesses dos Estados costeiros, tais como o despejo ilegal de materiais ou a depauperação dos recursos naturais⁴².

A abordagem deste relatório à “segurança marítima” é bidimensional e muito prática. Bidimensional, uma vez que define tanto *maritime security* como *maritime safety*. *Maritime safety* é considerada no parágrafo 161, como a tarefa de “salvaguarda da vida humana no mar, segurança da navegação, proteção e preservação do meio marinho”⁴³. Já a dimensão de *maritime security*, como visto anteriormente, é definida em sentido estrito, mas, ao mesmo tempo, de forma muito prática. Isto, porque a ONU opta pela “most useful approach”, que se baseia na identificação prática de “what are commonly perceived as existing or potential threats to maritime security”⁴⁴. Enumeram-se, então, as seguintes ameaças: (i) pirataria e assalto à mão armada a navios; (ii) atos terroristas contra o transporte marítimo, instalações *offshore* e outros interesses marítimos; (iii) tráfico de armas e de armas de destruição em massa; (iv) tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas; (v) contrabando e tráfico humano; (vi) pesca ilegal, não declarada e não regulamentada; (vii) dano intencional e

³⁸ ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/63/63, 10/3/2008, par. 35

³⁹ ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/63/63, 10/3/2008, par. 39 (tradução livre: “definição universalmente aceite”)

⁴⁰ ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/63/63, 10/3/2008, par. 39 (tradução livre de: “protection from direct threats to the territorial integrity of a State”)

⁴¹ ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/63/63, 10/3/2008, par. 39

⁴² ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/63/63, 10/3/2008, par. 39

⁴³ ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/63/63, 10/3/2008, par. 161 (tradução livre de: “safety of life at sea, safety of navigation, and the protection and preservation of the marine environment”)

⁴⁴ Natalie KLEIN, Joanna MOSSOP, Donald R. ROTHWELL, “Australia, New Zealand and Maritime Security” in Natalie KLEIN, Joanna MOSSOP, Donald R. ROTHWELL, *Maritime Security: International Law and Policy Perspectives from Australia and New Zealand*, Routledge, 2010, p. 8 (tradução livre: “abordagem mais útil”; “do que são normalmente consideradas como existentes ou potenciais ameaças à segurança marítima”)

ilícito ao meio marinho. Também outros autores têm recorrido à menção de ameaças ao bem-estar marítimo - veja-se, por exemplo, a referência de Jacobsson às “soft security threats”⁴⁵, ou de Mejia às mesmas questões⁴⁶ - como forma de definir a segurança marítima.

Para Natalie Klein, Joanna Mossop e Donald R. Rothwell, o termo *maritime security* varia o seu significado, conforme o contexto e os atores em questão - estando, assim, mais associado à segurança nacional, de uma perspectiva militar, e mais relacionado com a chegada segura de mercadoria, do ponto de vista das transportadoras⁴⁷. Os três autores, à imagem de Marie Jacobsson, reconhecem o uso recorrente desta ideia de *maritime security*, sendo, no entanto, que ela é “rarely defined specifically”⁴⁸. Afirmam ainda que, em consequência da referência ao que são as várias ameaças à *maritime security*, esta se deixa definir como “a proteção do território terrestre e marítimo, da infraestrutura, da economia, do ambiente e da sociedade de um Estado contra certos atos danosos que ocorram no mar ou a partir do mar”⁴⁹. No seu entender, deve ainda considerar-se o fator regional para esta discussão, uma vez que não são comparáveis, por exemplo, os oceanos Índico e Pacífico, o que leva a que uma determinada ameaça à segurança marítima possa não ter, na verdade, uma expressão mundial, mas que seja antes específica de uma região do globo⁵⁰.

Na perspectiva de Klein, o processo teórico de compreensão e explicação da dimensão *maritime security* faz-se a partir de uma avaliação ao significado e uso do conceito de “segurança” nas relações internacionais⁵¹. O segundo passo neste processo consiste em perceber quais são, do ponto de vista da segurança, os interesses relacionados com o espaço e o uso do oceano. Desde logo, destaca Klein, os “tradicionais” interesses militares, associados a uma ideia de garantia da “integridade territorial” e/ou

⁴⁵ JACOBSSON, “Maritime Security...” *op. cit.*, p. 392

⁴⁶ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” *op. cit.*, p. 154 - Mejia identifica algumas mesmas ameaças, apesar de não falar concretamente em “threats”, utilizando antes o termo “issues”.

⁴⁷ KLEIN, MOSSOP, ROTHWELL, “Australia, New...” *op. cit.*, p. 5

⁴⁸ KLEIN, MOSSOP, ROTHWELL, “Australia, New...” *op. cit.*, p. 8 (tradução livre: “raramente definida especificamente”)

⁴⁹ KLEIN, MOSSOP, ROTHWELL, “Australia, New...” *op. cit.*, p. 8 (tradução livre de: “the protection of a state’s land and maritime territory, infrastructure, economy, environment and society from certain harmful acts occurring at, or from the, sea”)

⁵⁰ KLEIN, MOSSOP, ROTHWELL, “Australia, New...” *op. cit.*, pp. 8-9

⁵¹ Natalie KLEIN, *Maritime Security and the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2011, p. 4

“independência política” de um Estado⁵². De facto, frequentemente, as preocupações estatais relativamente à segurança no mar estão ligadas com a “definição e defesa da titularidade de zonas marítimas”⁵³. Com o passar do tempo e o evoluir do conceito “segurança marítima”, estes interesses começaram a cobrir as áreas política, económica, social e ecológica⁵⁴. Assim, passaram os atores internacionais a preocupar-se também com as chamadas ameaças *soft security*, que Geoffrey Till distingue das ameaças *hard security* - as primeiras relacionadas com questões ambientais, recursos marítimos, transporte etc.; as segundas associadas, então, a essa noção clássica, militar de defesa do território⁵⁵. Depois da análise detalhada ao conceito de “segurança” e aos interesses no espaço e uso do oceano, surge o terceiro e último passo do processo teórico de desconstrução da dimensão *maritime security*, que procura, justamente, entender o que significa esta expressão. O entendimento de Klein relativamente a esta dimensão é exatamente o mesmo que vem descrito no parágrafo anterior - uma definição que a autora desenvolveu em coautoria com Mossop e Rothwell. Importa referir, que esta solução de Natalie Klein para o que é *maritime security* surge, então, como o resultado da apreciação do conceito de “segurança”, em conjunto com a identificação dos interesses marítimos e respetivas ameaças.

James Kraska e Raul Pedrozo reafirmam numa obra sua de 2013, a ausência de uma definição universal de *maritime security*⁵⁶. Não obstante reconhecerem ainda o carácter “amorfo” desta dimensão, os autores sublinham a possibilidade de se diferenciá-la do conceito tradicional de “poder naval”, tendo em conta a definição proposta para *maritime security* no *Naval Operations Concept 2010* dos *U.S. Marine Corps*, *U.S. Navy* e *U.S. Coast Guard*⁵⁷. No glossário deste documento lê-se, portanto, a “proteção marítima” como: “[t]hose operations conducted to protect sovereignty and resources, ensure free and open commerce, and to counter maritime-related terrorism,

⁵² KLEIN, *Maritime Security... op. cit.*, p. 6 (tradução de: “territorial integrity”; “political independence”)

⁵³ KLEIN, *Maritime Security... op. cit.*, p. 7 (tradução livre de: “defining and defending perceived entitlements to maritime areas”)

⁵⁴ KLEIN, *Maritime Security... op. cit.*, p. 7

⁵⁵ Geoffrey TILL, *Seapower: A guide for the twenty-first century*, 3ª edição, Routledge, 2013, p. 301

⁵⁶ James KRASKA, Raul PEDROZO, *International Maritime Security Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 1

⁵⁷ KRASKA, PEDROZO, *International Maritime... op. cit.*, p. 6

transnational crime, piracy, environmental destruction, and illegal seaborne immigration”⁵⁸. O afastamento conceptual em relação ao “poder naval”, deve-se pelo facto de as forças navais não representarem sozinhas a única garantia da segurança marítima, que é hoje composta, então, pelos elementos da diplomacia, serviços de informação e militares e meios económicos, podendo ainda abranger interesses ambientais e culturais⁵⁹. De uma forma mais generalista, Kraska e Pedrozo olham a dimensão de *maritime security* como simplesmente a “ordem estável dos oceanos, sujeitos ao primado do direito no mar”⁶⁰.

Mesmo em 2015, lê-se num artigo de Christian Bueger do Departamento de Política e Relações Internacionais da Universidade de Cardiff, que não existe um consenso sobre o significado de *maritime security* e que não se antevê, propriamente, uma chegada a esse consenso no futuro próximo, já que interesses políticos particulares de um *player* internacional vão sempre sobrepor-se a um possível entendimento sobre o conceito⁶¹. Por essa razão, argumenta, deve a abordagem conceptual consistir na elaboração de quadros de identificação de convergências e divergências⁶². Com efeito, Bueger apresenta no seu artigo um primeiro quadro que se forma a partir da relação de *maritime security* com outros conceitos próximos; um segundo que avalia as diversas ameaças à segurança marítima; e um terceiro quadro referente às ações empreendidas a favor da segurança no mar⁶³. Na abordagem “semiótica” do termo *maritime security*, Bueger destaca a relação com os conceitos “*seapower*”, “*marine safety*”, “*blue economy*” e “*human resilience*”, que considera, então, “dimensões” do conceito *maritime security*⁶⁴. O autor, interessadamente, perspetiva o conceito de *marine safety*⁶⁵ - entendido como “a segurança dos navios e instalações marítimas

⁵⁸ U.S. Marine Corps, U.S. Navy, U.S. Coast Guard, *Naval Operations Concept 2010 - Implementing The Maritime Strategy*, 2010, p. 98 (tradução livre: “aquelas operações conduzidas para proteger a soberania e recursos, assegurar o comércio aberto e livre e combater o terrorismo marítimo, o crime transnacional, a pirataria, a destruição ambiental e a imigração ilegal por via marítima”)

⁵⁹ KRASKA, PEDROZO, *International Maritime...* *op. cit.*, p. 5

⁶⁰ KRASKA, PEDROZO, *International Maritime...* *op. cit.*, p. 1 (tradução livre de: “stable order of the oceans subject to the rule of law at sea”)

⁶¹ BUEGER, “What is...” *op. cit.*, pp. 159-Abstract, 160

⁶² BUEGER, “What is...” *op. cit.*, p. 160

⁶³ BUEGER, “What is...” *op. cit.*, p. 160

⁶⁴ BUEGER, “What is...” *op. cit.*, p. 160 (tradução livre: “poder naval”, “segurança marítima”, “economia azul”, “resistência humana”)

⁶⁵ Pode entender-se “*marine safety*” como expressão sinónima de “*maritime safety*”.

com o propósito principal de proteger os profissionais marítimos e o meio marinho”⁶⁶ - como “dimensão” da própria *maritime security*. Algo diferente sugere este trabalho, ao considerar os dois termos, “dimensões” da ideia *lato sensu* de “segurança marítima”, como explicado anteriormente. O segundo quadro de Bueger promove, então, uma reflexão sobre quais são as ameaças à segurança marítima e quais os “reference objects” a ser protegidos dessas mesmas ameaças⁶⁷. O autor reconhece este quadro, que apelida de “securitização”, como a via principal, pela qual a maioria dos atores internacionais tem definido a “proteção marítima”⁶⁸. O seu terceiro e último quadro reflete as medidas e/ou atividades que são postas em prática em nome da segurança marítima e que, por isso, definem o seu âmbito. Bueger enumera, primeiramente, as ações de vigilância por radares, satélites etc.; as atividades de patrulha, inspeções, entre outras; a aplicação da lei e ainda atividades de coordenação, tais como a realização de conferências ou a harmonização de procedimentos, *standards* etc.⁶⁹. Por último, o autor menciona outras áreas, cujas práticas poderão enquadrar-se no domínio da segurança marítima, como por exemplo a diplomacia naval⁷⁰.

2.2.1 Conclusão

Depois desta análise alargada ao conceito de “segurança marítima”, nas suas vertentes *maritime safety* e *maritime security*, facilmente se percebe que a primeira não oferece grande controvérsia, já que é relativamente consensual a visão de necessidade de proteção do navio, da navegação, da carga transportada, da vida humana, das instalações marítimas e do meio marinho. A segurança no mar significa, contudo, também a proteção contra outras ameaças e potenciais atos violentos, que terceiros possam praticar por razões políticas⁷¹ ou razões de necessidade e carência. O caso *Achille Lauro* é exemplo paradigmático de como razões políticas podem levar a um ato prejudicial à segurança marítima. De igual forma, a necessidade e carência de um

⁶⁶ BUEGER, “What is...” *op. cit.*, p. 160 (tradução livre de: “the safety of ships and maritime installations with the primary purpose of protecting maritime professionals and the marine environment”)

⁶⁷ BUEGER, “What is...” *op. cit.*, p. 162 (tradução livre: “objetos de referência”)

⁶⁸ BUEGER, “What is...” *op. cit.*, p. 162

⁶⁹ BUEGER, “What is...” *op. cit.*, p. 162

⁷⁰ BUEGER, “What is...” *op. cit.*, p. 162

⁷¹ Wayne TALLEY, *Maritime Safety, Security and Piracy*, Taylor & Francis Ltd, 2008, p. 1

ou mais indivíduos podem ser causa para o cometer de um ato ilícito, propositado e comprometedor da segurança marítima. São a pobreza, a miséria e a falta de recursos que motivam, por exemplo, o roubo de petróleo na costa da Nigéria, ou a pesca ilegal de tubarões em águas de Madagascar, ou os clássicos ataques piratas ao largo da costa somali, seguidos de um pedido de resgate. Denote-se que os motivos “necessidade” e “carência” representam os termos basilares da definição de “*security*” do *Collins English Dictionary* mencionada anteriormente. Torna-se clara a diferença entre *maritime safety* e *maritime security*, também, porque estes motivos levam a um acidente intencional, ao contrário dos acidentes de *maritime safety* que são involuntários⁷². Este critério da intencionalidade, como fator diferenciador defendido por Wayne Talley, prova como a referência de Hawkes a um “contratempo” (“*annoyance*”) - incidente inesperado, que não é intencional⁷³ - faz a sua definição de “segurança marítima” abranger também a dimensão de *maritime safety*. É igualmente interessante verificar o uso do termo “intentional” no relatório *Oceans and the law of the sea* do secretário-geral da ONU, em contexto da discussão do que é *maritime security*⁷⁴.

Ainda que seja possível distinguir *maritime safety* de *maritime security*, as dimensões “are not mutually exclusive”, tendo, aliás, uma “complementary relationship”⁷⁵. Também William O’Neill, antigo secretário-geral da IMO, sustentava esta visão, quando escreveu que *safety* e *security* estão “inextricavelmente ligadas”⁷⁶. Por seu turno, Kraska e Pedrozo afirmam a dificuldade na separação das dimensões, uma vez que as atividades a cada uma delas ligadas, se entrelaçaram⁷⁷. Em remate, declaram “the fusion of maritime security and maritime safety is unavoidable”⁷⁸. Geoffrey Till aponta igualmente para esta associação de ambas as dimensões ao alegar uma expansão do conceito de “segurança”, que cobre, hoje, questões de *marine safety*⁷⁹.

⁷² TALLEY, *Maritime Safety...* op. cit., p. 1

⁷³ Definições retiradas das entradas “contratempo”, “inesperado” e “intencional” do *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, Círculo de Leitores, 2002.

⁷⁴ ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/63/63, 10/3/2008, par. 39 (tradução: “intencional”)

⁷⁵ MEJIA, “Maritime Gerrymandering...” op. cit., p. 156 (tradução livre: “não se excluem mutuamente”; “relação de complementaridade”)

⁷⁶ William O’NEILL, “Safety and security now inextricably linked”, *IMO News*, nº 4, 2001, p. 4

⁷⁷ KRASKA, PEDROZO, *International Maritime...* op. cit., p. 5

⁷⁸ KRASKA, PEDROZO, *International Maritime...* op. cit., p. 5 (tradução livre: “a fusão de *maritime security* e *maritime safety* é inevitável”)

⁷⁹ TILL, *Seapower...* op. cit., p. 283

Esta ideia está próxima da visão de Bueger, de que *maritime* ou *marine safety* representa uma dimensão de *maritime security*.

Torna-se claro, então, o aparecimento e desenvolvimento de duas dimensões distintas da segurança marítima, cujos regimes jurídicos evoluíram de forma independente⁸⁰. Mais recentemente, porém, percebe-se que há uma ligação inclusiva de ambas as dimensões, uma vez que esses seus regimes apresentam objetivos iguais e “de mútuo reforço”⁸¹. Assim, escrevia Ban Ki-moon em 2008: “a secure maritime space is certainly a safer one; and a maritime regime that prioritizes safety is less vulnerable to criminal activity and other threats to security”⁸². Fica neste texto absolutamente transparente a ideia de Mejia de uma “relação de complementaridade” das dimensões *safety* e *security*. A constante referência a estas duas dimensões ou vertentes - desde logo evidente por uma utilização terminológica diferenciada - é prova de que a “segurança” e a “proteção” são efetivamente distinguíveis, o que não invalida, contudo, a sua relação “inextricável”, “complementar” ou “inevitável”, como foi adjetivada por variados autores. Assim, sustenta-se o argumento de que *maritime safety* e *maritime security* são ideias componentes de uma noção mais alargada ou lata do conceito de segurança no mar, isto é, então, “dimensões” do conceito *lato sensu* de “segurança marítima”.

2.3 UNCLOS

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, apesar da sua designação de “Constituição dos Oceanos” e de procurar resolver “todas as questões relativas ao direito do mar”⁸³, é na verdade muito pouco pormenorizada ou exaustiva na sua abordagem às questões da segurança marítima, sendo feitas apenas “scant references”⁸⁴ à segurança. A expressão literal “segurança marítima” surge, aliás, uma única vez em toda a redação portuguesa da convenção, designadamente no nº 2 do

⁸⁰ ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/63/63, 10/3/2008, par. 36

⁸¹ ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/63/63, 10/3/2008, par. 36 (tradução livre de: “mutually reinforcing”)

⁸² ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/63/63, 10/3/2008, par. 36 (tradução livre: “um espaço marítimo protegido é certamente um espaço mais seguro; e um regime marítimo que dê prioridade à segurança é menos vulnerável à atividade criminal e outras ameaças à proteção marítima”)

⁸³ UNCLOS, D.R. I Série-A. nº 238 (14/10/1997), Preâmbulo

⁸⁴ KLEIN, MOSSOP, ROTHWELL, “Australia, New...” *op. cit.*, p. 6 (tradução: “escassas referências”)

artigo 98º, como apelo à promoção de um serviço de busca e salvamento para garantia da “segurança marítima e aérea”⁸⁵, em contexto das disposições gerais para o alto mar. A Convenção de Montego Bay lança aos seus Estados ratificadores, ainda assim, algumas pistas gerais sobre medidas de segurança, bem como desenvolve alguns conceitos técnicos associados a uma noção de segurança.

É esse o caso do conceito de “passagem inofensiva”, descrito na Secção 3 da Parte II da convenção. Esta passagem de navio entende-se “inofensiva”, por justamente não pôr em causa a segurança do Estado costeiro⁸⁶. Trata-se, pois, de uma passagem que é legítima e segura, sempre que o navio não exerça qualquer uma das atividades referidas nas alíneas a) a l) do nº 2 do artigo 19º⁸⁷. Em nome da segurança da navegação e da regulamentação do tráfego marítimo, pode ainda o Estado ribeirinho legislar a passagem inofensiva no seu mar territorial⁸⁸. Por razão de segurança, é-lhe igualmente permitida, em exercício dos seus direitos de proteção, a tomada “[d]as medidas necessárias” para impossibilitar qualquer passagem ofensiva⁸⁹. A UNCLOS é, então, clara a regular este conceito em função da segurança do Estado costeiro.

Para garantir a segurança da navegação por estreitos, está o Estado costeiro autorizado a estabelecer rotas marítimas e sistemas de separação de tráfego, de acordo com o artigo 41º⁹⁰, podendo aqui, novamente, adotar leis e regulamentos relativos à passagem por esses estreitos⁹¹. É também em nome da segurança que a UNCLOS incita os Estados a cooperarem no estabelecimento e manutenção de instalações de segurança e auxílio à navegação⁹². Um outro conceito técnico diretamente ligado às questões de segurança tem que ver com as zonas de segurança, passíveis de serem criadas em torno das ilhas artificiais, instalações e estruturas na ZEE. A sua delimitação visa certificar a segurança da navegação, bem como das próprias ilhas, instalações e estruturas⁹³. É na Secção 1 da Parte VII da convenção, onde o legislador

⁸⁵ UNCLOS, nº 2 do art. 98º

⁸⁶ UNCLOS, nº 1 do art. 19º

⁸⁷ UNCLOS, nº 2 do art. 19º

⁸⁸ UNCLOS, alínea a) do nº 1 do art. 21º

⁸⁹ UNCLOS, nº 1 do art. 25º

⁹⁰ UNCLOS, nº 1 do art. 41º

⁹¹ UNCLOS, nº 1 do art. 42º

⁹² UNCLOS, alínea a) do art. 43º

⁹³ UNCLOS, nº 4 do art. 60º

se preocupa em, mais pormenorizadamente, traçar alguns *standards* de segurança, impondo determinados deveres ao Estado de bandeira. Ao contrário do que se assistiu nos conceitos e artigos em cima referidos - onde a convenção procurava prevenir situações de ameaça à navegação internacional mas, sobretudo, à segurança nacional do Estado costeiro - o artigo 94º incide diretamente sobre as responsabilidades do Estado de bandeira e aproxima-se da dimensão *maritime safety* do conceito “segurança marítima”. Com efeito, lê-se no seu nº 3 o dever de qualquer Estado de tomar “as medidas necessárias para garantir a segurança no mar”⁹⁴. O Estado de bandeira é assim responsável por uma segurança, a verificar-se nas condições de construção, equipamento e navegabilidade do navio, na formação das tripulações e suas condições de trabalho, bem como, ainda, no evitar de abalroamentos e na manutenção de comunicações⁹⁵. Desta forma, pressupõe-se uma avaliação periódica do navio por um inspetor qualificado, a existência de cartas marítimas e instrumentos de navegação e assume-se, igualmente, que o Estado de bandeira assegura a qualificação do capitão e oficiais do navio, no que respeita o seu domínio sobre a navegação, comunicações, condução das máquinas e conhecimento dos instrumentos jurídicos internacionais relativos à segurança marítima⁹⁶.

A UNCLOS não dispensou uma abordagem, ainda que muito superficial, ao problema internacional da pirataria, que tem, logicamente, uma ligação direta com a segurança marítima. É curioso, no entanto, observar-se que nenhuma das oito normas da convenção que se referem à pirataria (arts. 100º a 107º), contém o termo “segurança” na sua redação. Definida no artigo 101º, a pirataria é motivo para uma cooperação internacional que visa a sua repressão⁹⁷. Muito mais não adianta a Convenção de Montego Bay sobre este tema. Prevê o direito de apresamento de um navio pirata, quais os navios que gozam deste direito e a responsabilidade de um navio que aprisione outro sem razão suficiente⁹⁸. São ainda considerados como navios privados, os navios de guerra e navios de Estado que pratiquem qualquer ato pirata⁹⁹.

⁹⁴ UNCLOS, nº 3 do art. 94º

⁹⁵ UNCLOS, alíneas a), b) e c) do nº 3 do art. 94º

⁹⁶ UNCLOS, alíneas a), b) e c) do nº 4 do art. 94º

⁹⁷ UNCLOS, art. 100º

⁹⁸ ver respetivamente UNCLOS, arts. 105º, 107º e 106º

⁹⁹ UNCLOS, art. 102º

2.4 Convenções SOLAS e SUA

A Convenção SOLAS de 1974 exige que os Estados de bandeira assegurem *standards* de construção, equipamento e operabilidade dos seus navios, de forma a garantir a segurança dos próprios navios, pessoas e mercadorias a bordo¹⁰⁰. Historicamente, esta necessidade surgiu com o afundamento do famoso *Titanic* em 1912, que permitiu uma primeira versão da convenção em 1914, tendo esta sido, entretanto, já várias vezes revista¹⁰¹. A convenção é altamente exaustiva e complexa na regulamentação dos requisitos a serem cumpridos pelo Estado de bandeira, e que abarcam as mais variadas questões técnicas desde a construção, proteção contra incêndios, equipamentos salva-vidas, radiocomunicações, navegação, transporte de cargas e mercadorias perigosas, para referir alguns exemplos¹⁰². Também muito importante, é a introdução no Capítulo I, das figuras da inspeção e vistoria, essenciais para garantir o cumprimento das regras da convenção¹⁰³.

A conceptualização da “segurança marítima” neste tratado, vai, por isso, ao encontro da definição de *maritime safety* de Max Mejia, quando se percebe ser a Convenção SOLAS, um conjunto de medidas que visam evitar incidentes causados por razões de construção e/ou equipamento do navio. Propósito diferente tem, então, a Convenção SUA, que procura combater os atos ilícitos voluntariamente cometidos contra qualquer navio ou instalação portuária, para defesa, por um lado, da navegação, e por outro, das liberdades fundamentais e dignidade da pessoa humana. O seu artigo 3º é claro a entender a “segurança marítima” numa perspetiva hawkesiana de criminalização daquele que pratique qualquer um dos atos de intuito criminoso enumerados nas alíneas a) a g) do nº 1, prejudicial à segurança da navegação e às pessoas a bordo¹⁰⁴. Em suma, se a Convenção SOLAS tem o objetivo de assegurar a vida humana numa situação de um incidente não intencional, a Convenção SUA procura proteger a vida humana numa situação de ameaça ou ataque externo intencional.

¹⁰⁰ Thomas MENSAH, “Maritime Safety Regulations”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*

¹⁰¹ MENSAH, “Maritime Safety...” *op. cit.*

¹⁰² ver Anexos da Convenção SOLAS, versão inglesa consolidada de 1/1/2012 disponível em: http://www.idgca.org/doc/app7_290115.pdf

¹⁰³ Convenção SOLAS, Cap. I, Parte B, versão inglesa consolidada de 1/1/2012 disponível em: http://www.idgca.org/doc/app7_290115.pdf

¹⁰⁴ Convenção SUA, D.R. I Série-A. nº 186 (12/08/1994), nº 1 do art. 3º

Capítulo II: SEGURANÇA MARÍTIMA NA UE

1. Contextualização histórica 1.1 Evolução para uma política de segurança marítima comunitária 1.2 Da política comum ao naufrágio do *Prestige* 2. Cenário político atual 2.1 Desafio 2.2 Visão política e estratégica 2.2.1 Pacote Erika III 2.2.2 Livro Verde de 2006 2.2.3 Estratégia para o transporte marítimo no horizonte de 2018 2.2.4 Livro Branco de 2011

I. Contextualização histórica

A União Europeia conta hoje com um extenso quadro legislativo em matéria de segurança marítima, graças a uma rápida evolução da sua visão política neste campo, promovida por uma sucessão catastrófica de acidentes marítimos nos anos 90 e 2000. A política da UE para a segurança marítima é, pois, de data recente, o que se explica, entre outras razões mas sobretudo, pela posição que a organização e respetivos Estados-membros mantiveram em relação à IMO até aos anos 90¹⁰⁵. O presente ponto faz uma descrição dos factos históricos que levaram à construção da política europeia para a segurança marítima.

1.1 Evolução para uma política de segurança marítima comunitária

A atividade legislativa da Comunidade Europeia em matéria de segurança marítima nos seus primeiros anos é escassa ou até mesmo inexistente. São várias as razões que podem explicar este facto, mas talvez a mais relevante, tenha que ver com uma assunção, por parte dos Estados-membros, do princípio quase “dogmático”, de que a segurança marítima devia ser discutida “through [the States’] sovereign participation in IMO”¹⁰⁶. Este paradigma de “monopólio” da IMO para as questões da segurança marítima vai imperar nas primeiras décadas de vida da CEE, sendo até que qualquer iniciativa individual que questionasse as políticas da agência da ONU, era severamente combatida¹⁰⁷. Henrik Ringbom argumenta que é devido a uma indefinição jurídica da política comum do transporte marítimo, presente no nº 2 do artigo 84º do Tratado de Roma, que “very little maritime legislation was introduced in the first decades of the Community’s existence”¹⁰⁸. Esta base jurídica indefinida de que Ringbom fala, atribuía ao transporte marítimo, na verdade, um “estatuto especial”¹⁰⁹, por não o submeter às normas da política comum de transporte,

¹⁰⁵ ver por exemplo Henrik RINGBOM, *The EU Maritime Safety Policy and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 31 e Ketil DJONNE, “EU Maritime Policy: Safety and Environmental Regulations” in Hans Jacob BULL, Helge STEMSHAUG, *EC Shipping Policy: the 17th Nordic Maritime Law Conference 2.-4. September 1996*, Juridisk Forlag, 1997, p. 250

¹⁰⁶ DJONNE, “EU Maritime...” *op. cit.*, pp. 250-251 (tradução livre: “por via da participação soberana [dos Estados] na IMO”)

¹⁰⁷ DJONNE, “EU Maritime...” *op. cit.*, p. 250

¹⁰⁸ RINGBOM, *The EU...* *op. cit.*, p. 32 (tradução livre: “muito pouca legislação marítima foi introduzida nas primeiras décadas de existência da Comunidade”)

¹⁰⁹ Rosa GREAVES, “EC Transport Law and Policy: A Status Report” in Alan DASHWOOD, Angela WARD, *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. II, Hart Publishing Oxford, 1999, p. 262

conforme foi afirmado em 1974 pelo próprio Tribunal de Justiça da UE, num caso que opôs a Comissão à República Francesa¹¹⁰. A razão para esta discriminação que o artigo 84º faz, ao diferenciar o transporte marítimo (e aéreo) do transporte por caminho-de-ferro, por estrada e por via navegável, deve-se à consideração da natureza transnacional do transporte marítimo. Com a confirmação deste “estatuto especial” pelo TJUE no caso *French seamen*, saiu reforçada aquela convicção de que as questões da segurança no mar não deveriam ser negociadas a um nível regional, mas antes internacional, uma vez que “qualquer ação com vista a melhorar a segurança marítima seria mais eficaz se concebida e aplicada internacionalmente”¹¹¹. Assim prevaleceu por muitos anos este estado de coisas, que reconhecia uma certa tradição na regulação mundial - leia-se, através da IMO - do transporte marítimo e que muito prezava a sua importância para as economias nacionais¹¹². Importa ainda referir a relutância dos seis Estados fundadores da Comunidade em dar-lhe responsabilidades nas questões marítimas¹¹³, permanecendo esta função confiada aos Estados-membros, como “negociadores mais experientes”¹¹⁴. Outra razão ainda, para esta falta de iniciativa legislativa em matéria marítima e de segurança no mar, prende-se com o facto da CEE ter estado nos seus primeiros anos de existência, mais concentrada no grande objetivo da cooperação económica, empurrando para segundo plano as preocupações de carácter ambiental, social e de segurança¹¹⁵.

Nos anos 70 destacam-se os seguintes momentos importantes: com a adesão à Comunidade em 1973 de três países naturalmente marítimos - a Irlanda, Dinamarca e Reino Unido - seguiu-se em 1976 uma comunicação da Comissão sobre a política de transporte marítimo, onde se identifica, entre outros, o objetivo de manter e melhorar os *standards* de segurança, bem como a proteção ambiental¹¹⁶. Um segundo momento

¹¹⁰ Acórdão do TJUE, Comissão/França, Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa, processo 167/73, 4/4/1974, par. 32

¹¹¹ Athanasios A. PALLIS, “Institutional Dynamism in EU Policy-Making: The Evolution of the EU Maritime Safety Policy”, *Journal of European Integration*, Vol. XXVIII, nº 2, 2006, p. 141 (tradução livre de: “actions to improve safety would be more effective if devised and applied internationally”)

¹¹² GREAVES, “EC Transport...” *op. cit.*, p. 262

¹¹³ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 31

¹¹⁴ Rosa GREAVES, *Transport Law of the European Community*, Vol. III, European Community Law Series, Athlone, 1991, p. 105

¹¹⁵ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 31

¹¹⁶ UE, *Outflagging and Second Ship Registers: Their Impact on Manning and Employment*, SOCI 107 EN, 1999, p. 18

de relevo, diz respeito ao desastre do *Amoco Cadiz* em março de 1978, quando este enorme petroleiro naufragou ao largo da costa francesa¹¹⁷, despoletando, assim, no seio da Comunidade, a discussão sobre medidas para a segurança marítima. O ano de 1978 é, efetivamente, um importante *milestone* na história marítima europeia. Janeta Toma considera mesmo um facto, que o envolvimento europeu nas questões da segurança marítima tenha tido a sua origem neste ano, nomeadamente com a Recomendação do Conselho relativa à ratificação de convenções sobre a segurança do transporte marítimo (78/584/CEE)¹¹⁸, onde, então, se encoraja os Estados-membros a ratificarem, por exemplo, as Convenções SOLAS e MARPOL, no intuito de “garantir melhor a segurança dos transportes marítimos, bem como salvaguardar as condições de vida e de trabalho das tripulações e o nível da sua competência”¹¹⁹. Do mesmo ano, resultam do Conselho e em nome da segurança, a Directiva 79/115/CEE, relativa à pilotagem de navios por pilotos de alto mar no Mar do Norte e Canal da Mancha, bem como a Directiva 79/116/CEE, relativa às condições mínimas exigidas a certos navios-tanques que entrem nos portos marítimos da Comunidade ou deles saiam. Este “entusiasmo” europeu na regulação da segurança marítima foi, no entanto, rapidamente travado com a não aceitação de uma diretiva para o *port state control*¹²⁰, matéria que foi depois regulada a nível internacional no Memorando de Entendimento de Paris de 1982.

Nos anos 80 assistiu-se a uma expansão da regulação europeia para o transporte marítimo¹²¹. Decisiva para que isso acontecesse, foi a decisão do TJUE num famoso caso de 1985 entre o Parlamento Europeu e o Conselho, em que se concluiu ter o Conselho violado o Tratado de Roma, pela “[falha] em garantir a liberdade na prestação de serviços na área do transporte internacional”¹²², e ainda, pela falha na

¹¹⁷ Cfr. notícia da BBC de 24/3/1978 disponível em:

http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/24/newsid_2531000/2531211.stm

¹¹⁸ Janeta TOMA, *The Internationalization, Unilateralism and Regionalization of Maritime Safety and Protection of the Marine Environment: A Comparative Study*, World Maritime University, 2003, p. 39

¹¹⁹ UE, Recomendação do Conselho, de 26 de Junho de 1978, relativa à ratificação de convenções sobre a segurança do transporte marítimo, 78/584/CEE, JO L 194/17, 19/7/1978, Preâmbulo

¹²⁰ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 36 (tradução de: “enthusiasm”)

¹²¹ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 32

¹²² Acórdão do TJUE, Parlamento/Conselho, Parlamento Europeu contra Conselho das Comunidades Europeias, processo 13/83, 22/5/1985, par. 70 (tradução livre de: “has failed to ensure freedom to provide services in the sphere of international transport”)

criação de uma política comum de transporte¹²³. Ainda nesse ano, a Comissão delineou num Livro Branco, o plano de ação legislativa para a concretização até 1992 de um mercado único europeu¹²⁴, que passava também pela abertura e harmonização das políticas de transporte¹²⁵. Em consequência destes desenvolvimentos, no final do ano seguinte, o Conselho adotou quatro regulamentos sobre o transporte marítimo¹²⁶, que Nesterowicz considera representarem verdadeiramente a base da política comum de transporte marítimo¹²⁷.

Percebe-se, portanto, que os acontecimentos políticos do ano de 1985, designadamente a decisão do TJUE e o Livro Branco da Comissão, atribuíram nova importância à política comum de transporte, como parte integrante do mercado único europeu¹²⁸, o que teve consequências também para a política marítima. A Europa envolveu-se, assim, de forma mais concertada e até “holística” no setor marítimo, porém, as suas medidas eram orientadas para o objetivo económico do mercado único e, por isso, mais despreocupadas com as questões da segurança marítima¹²⁹. A grande maioria dos Estados-membros, aliás, tinha, por esta altura, rejeitado a integração da segurança marítima na política comum de transporte¹³⁰. Uma prova claríssima da vivacidade do tal “monopólio” da IMO para a discussão das questões da segurança no mar; como também o confirma o reconhecimento pela Comissão Europeia do sucesso do regime das convenções internacionais, numa comunicação de 1985 intitulada

¹²³ Acórdão do TJUE, Parlamento/Conselho, Parlamento Europeu contra Conselho das Comunidades Europeias, processo 13/83, 22/5/1985, par. 46

¹²⁴ UE, White Paper on Completing the Single European Market, COM(85)310 final, 14/6/1985, par. 1

¹²⁵ UE, COM(85)310 final, par. 109

¹²⁶ Esses regulamentos são: UE, Regulamento (CEE) n° 4055/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, que aplica o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos entre Estados-membros e Estados-membros para países terceiros; UE, Regulamento (CEE) n° 4056/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, que determina as regras de aplicação aos transportes marítimos dos artigos 85.º e 86.º do Tratado; UE, Regulamento (CEE) n° 4057/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, relativo às práticas tarifárias desleais nos transportes marítimos; UE, Regulamento (CEE) n° 4058/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, relativo a uma acção coordenada com vista a salvaguardar o livre acesso ao tráfego transoceânico.

¹²⁷ Malgorzata Anna NESTEROWICZ, “Maritime Safety and Vessel-Source Pollution Control in the European Union Context” in Timo KOIVUROVA, Aldo CHIRCOP, Erik FRANCKX, Erik J. MOLENAAR, David L. VANDERZWAAG, *Understanding and Strengthening European Union-Canada Relations in Law of the Sea and Ocean Governance*, Vol. XXXV - Juridica Lapponica, Northern Institute for Environmental and Minority Law, 2009, p. 510

¹²⁸ GREAVES, “EC Transport...” *op. cit.*, p. 263

¹²⁹ RINGBOM, *The EU...* *op. cit.*, p. 33

¹³⁰ DJONNE, “EU Maritime...” *op. cit.*, p. 251

*Progress towards a common transport policy*¹³¹. Sinal contrário de alguma vontade política europeia para reforço da segurança marítima consta, curiosamente, deste mesmo documento e é refletido na percepção de que alguma “ação comunitária [seria] útil” nas áreas de inspeções portuárias, assistência na navegação, transferência de registos e formação dos marítimos¹³². O paradigma, contudo, pouco se alterou até ao início dos anos 90, mantendo-se a política europeia para a segurança marítima limitada, no fundo, a “uma troca ocasional de ideias e informação” e a “recomendações para a implementação das regras internacionais”¹³³.

Os anos 90 marcam definitivamente a alteração do posicionamento político europeu face à segurança marítima, momento a partir do qual, então, a Comunidade passa a verdadeiramente “interessar-se” por este tema¹³⁴. Encontram-se na literatura várias diferentes explicações para esta mudança. Djonne atribui-a ao momento histórico de longa recessão e seguinte globalização do setor dos transportes marítimos, tornando-se o *timing* oportuno para uma reconsideração política¹³⁵. Pallis refere o mercado único europeu, como “accelerator towards a more systematic EU involvement in maritime issues”¹³⁶. Importa, igualmente, o número elevado de perdas de navios na segunda metade da década de 80¹³⁷, que contou também como fator de pressão para uma maior pró-atividade da UE¹³⁸. Não obstante a resistência do Conselho em envolver a Europa na regulação da segurança marítima, como já anteriormente referido, este contexto agora descrito mostrou-se fértil à Comissão, que iniciou o estudo para uma comunicação sobre segurança marítima¹³⁹. Pretendia-se, assim, uma maior participação regional europeia, que exercesse controlo sobre aquelas áreas fora da vigia da IMO, dos Estados-membros e da indústria¹⁴⁰. Esta comunicação passou de

¹³¹ UE, *Progress towards a common transport policy*, COM(85)90 final, 14/3/1985, par. 87

¹³² UE, COM(85)90 final, par. 87 (tradução livre de: “Community action is useful”)

¹³³ PALLIS, “Institutional Dynamism...” *op. cit.*, p. 141 (tradução livre de: “occasional exchange of ideas and information”; “recommendations for the implementation of the international rules”)

¹³⁴ NESTEROWICZ, “Maritime Safety...” *op. cit.*, p. 510

¹³⁵ DJONNE, “EU Maritime...” *op. cit.*, p. 251

¹³⁶ PALLIS, “Institutional Dynamism...” *op. cit.*, p. 142 (tradução livre: “acelerador em direção a um envolvimento mais sistemático da UE nas questões marítimas”)

¹³⁷ A média mundial de perda de navios entre 1986 e 1991 registou 230 navios por ano, representando isso mais de 1000 mortos por ano. Números disponíveis em: UE, *The Future Development of the Common Transport Policy*, COM(92)494 final, 2/12/1992, par. 206

¹³⁸ NESTEROWICZ, “Maritime Safety...” *op. cit.*, p. 511

¹³⁹ RINGBOM, *The EU...* *op. cit.*, p. 37

¹⁴⁰ DJONNE, “EU Maritime...” *op. cit.*, p. 251

rascunho à tão famosa “Uma política comum de segurança marítima” em fevereiro de 1993, documento considerado o verdadeiro ponto de partida da política europeia de segurança marítima¹⁴¹. Antes, porém, entre 1990 e 1993, destacam-se outros importantes desenvolvimentos na posição da Comunidade para este tema.

Certamente influenciado por graves acidentes como o do *Aragon* ou *Exxon Valdez*, ambos em 1989, o Conselho aprovou em junho de 1990 uma resolução, onde apela ao esforço dos Estados-membros, no sentido do cumprimento das regras relativas à segurança marítima e prevenção da poluição marinha¹⁴². É dado especial ênfase à figura da administração marítima - a ser criada por cada Estado-membro - que se responsabiliza por inspeções a navios estrangeiros e, de um modo geral, pela observância das normas acordadas nas Convenções SOLAS, MARPOL, STCW e Memorando de Paris¹⁴³. Na comunicação *New Challenges For Maritime Industries* de setembro de 1991, a Comissão procurou uma abordagem “geral e horizontal”¹⁴⁴ ao setor marítimo, dois termos que, por si só, já evidenciam uma postura mais interventiva, contrária à sua, até então, “reactive ‘problem-based’ approach”¹⁴⁵. Na análise ao impacto do transporte para o ambiente, constante do Livro Verde de 1992, a Europa, preocupada com a previsão de crescimento dos transportes e com os já vários acidentes marítimos, avançava com algumas ideias para aumentar a segurança no transporte de mercadorias perigosas, tais como a introdução da telemática para a gestão do transporte ou a exigência de requisitos mínimos de treino e formação para os responsáveis pelo transporte dessas mercadorias¹⁴⁶. Ainda em 1992, a Comissão delineou uma visão estratégica para a sua política de segurança marítima, que deveria, então, basear-se nos seguintes três princípios: uma regulação o mais internacional possível; o zelar pelo cumprimento das regras da IMO por parte de todos os navios em águas comunitárias; e um equilíbrio adequado entre as responsabilidades dos

¹⁴¹ Eliza GAGATSI, “Review of Maritime Transport Safety and Security Practices and Compliance Levels: case studies in Europe and South East Asia”, *Young Researcher Seminar 2007*, 2007, p. 6

¹⁴² UE, Resolução do Conselho, de 19 de Junho de 1990, relativa à prevenção dos acidentes causadores de poluição marinha, JO C 206/1, 18/8/1990, par. 1

¹⁴³ UE, Resolução do Conselho JO C 206/1, pars. 1-3

¹⁴⁴ UE, *New Challenges For Maritime Industries*, COM(91)335 final, 20/9/1991, p. 2 (tradução livre de: “general and horizontal”)

¹⁴⁵ PALLIS, “Institutional Dynamism...” *op. cit.*, p. 142 (tradução livre: “abordagem reativa baseada no problema”)

¹⁴⁶ UE, *Green Paper on The Impact of Transport on the Environment - A Community strategy for “sustainable mobility”*, COM(92)46 final, 20/2/1992, par. 83

Estados de bandeira e as dos Estados costeiros e do porto¹⁴⁷. A Comissão previa, deste modo, que a sua ação política em matéria de segurança no mar se expressasse através de quatro diferentes tipos de iniciativa, designadamente, para garantia da implementação dos *standards* da IMO, reforço do *port state control*, melhoria da infraestrutura necessária à adaptação da segurança marítima à era digital e, ainda, iniciativa para elaboração das normas e *standards* internacionais¹⁴⁸. Importa igualmente referir a pequena mudança de atitude da Comunidade em relação à IMO, quando afirma a possibilidade de se criar legislação europeia mais exigente, nos casos excecionais em que a IMO tivesse vacilado¹⁴⁹. A Europa mantinha, assim, o seu reconhecimento da autoridade superior da IMO e sublinhava o grande objetivo da regulação internacional, mas deixava clara a sua posição reforçada de maior proatividade. Este documento é também inovador na afirmação da procura pela coerência e eficácia das ações para a segurança marítima¹⁵⁰, apresentando-se esta última como objetivo independente da política de transporte marítimo¹⁵¹. Por grande ironia, no dia imediatamente a seguir à publicação deste Livro, o mundo voltava a assistir ao naufrágio de um petroleiro, desta vez do grego *Aegean Sea* junto à cidade espanhola da Corunha¹⁵². Um mês mais tarde, registava-se o acidente do navio *Braer* ao largo do arquipélago escocês de Shetland¹⁵³. Estes foram dois acontecimentos absolutamente decisivos para a compilação do famoso documento “Uma política comum de segurança marítima”, que tanto mudou a política europeia nesta matéria.

O momento de publicação deste documento caracterizou-se, de tal maneira, por uma forte inquietação e contestação da opinião pública face aos vários acidentes marítimos, que não mais se questionava o dever de ação da UE, mas sim de que forma ela deveria atuar¹⁵⁴. Este primeiro grande passo na comunitarização da segurança marítima é claro a expressar o fim último de melhoria da segurança e prevenção da

¹⁴⁷ UE, The Future Development of the Common Transport Policy, COM(92)494 final, 2/12/1992, pars. 211-213

¹⁴⁸ UE, COM(92)494 final, par. 214

¹⁴⁹ UE, COM(92)494 final, pars. 211 e 221

¹⁵⁰ UE, COM(92)494 final, par. 210

¹⁵¹ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 37

¹⁵² Cfr. artigo da *International Tanker Owners Pollution Federation* disponível em: <http://www.itopf.com/in-action/case-studies/case-study/aegan-sea-spain-1992/>

¹⁵³ Cfr. artigo da *International Tanker Owners Pollution Federation* disponível em: <http://www.itopf.com/in-action/case-studies/case-study/braer-uk-1993/>

¹⁵⁴ DJONNE, “EU Maritime...” *op. cit.*, p. 252

poluição no mar, que deveria passar pela eliminação dos operadores, navios e tripulações de baixa qualidade a navegarem em águas comunitárias¹⁵⁵. Reconhecendo o erro humano como causa principal para os acidentes, esta comunicação apelava ainda a um progresso no treino e formação dos marítimos¹⁵⁶. Explicando na primeira parte as necessidades e características de uma política comum de segurança marítima, o documento descrevia depois detalhadamente o plano de ação para implementação dessa política, que tinha por base as mesmas iniciativas já traçadas no Livro Branco do ano anterior¹⁵⁷. Ainda que este plano de ação não reclamasse ser “exaustivo [ou] definitivo”¹⁵⁸, a verdade é que era bastante extenso e completo e, por isso, incomparável com qualquer outro anterior documento político da Comunidade¹⁵⁹.

O Conselho adotou pouco depois, em junho de 1993, uma importantíssima resolução que, definitivamente, deu o pontapé de saída para o extraordinário alargamento de legislação marítima que teve lugar nos anos 90. Segundo Ringbom, isso foi possível, devido à boa reação dos Estados-membros ao documento *A Common Policy on Safe Seas* e, com isso, ao seu entendimento com a Comissão, no que respeitava a necessidade de maior regulação europeia¹⁶⁰. Esta resolução do Conselho sobre uma política comum de segurança marítima fez verdadeiramente nascer uma posição comunitária para as questões da segurança no mar e ambiente¹⁶¹, tornando-se, assim, crucial na construção de um vasto e prudente quadro legislativo europeu para a segurança marítima. A resolução de 1993 é, efetivamente, um marco histórico de relevo, pela sua visão “pragmática e realista”¹⁶², pela especificação das medidas e, naturalmente também, pela posição política que lhe subjaz. Quanto a esta última, denote-se que é feito apelo a uma postura comunitária dos Estados-membros, porque se pede uma ação mais “ampla, melhor coordenada, [...] firme” e “comum”¹⁶³. Outro grande aspeto de inovação desta política, resulta do reconhecimento da “necessidade

¹⁵⁵ UE, *A Common Policy on Safe Seas*, COM(93)66 final, 24/2/1993, par. IV

¹⁵⁶ UE, COM(93)66 final, par. IV

¹⁵⁷ UE, COM(93)66 final, Parte II, par. 1

¹⁵⁸ UE, COM(93)66 final, Parte II, par. 2 (tradução livre de: “exhaustive nor definitive”)

¹⁵⁹ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 39

¹⁶⁰ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 39

¹⁶¹ DJONNE, “EU Maritime...” *op. cit.*, p. 253

¹⁶² DJONNE, “EU Maritime...” *op. cit.*, p. 253

¹⁶³ UE, Resolução do Conselho, de 8 de Junho de 1993, sobre uma política comum de segurança marítima, JO C 271/1, 7/10/1993, Preâmbulo e Parte II, par. 3

de uma acção reforçada”¹⁶⁴, que deixa evidente um certo descrédito do princípio absoluto da regulamentação internacional, isto é, aceita-se a possibilidade de uma complementação regional das normas internacionais¹⁶⁵. Djonne conclui mesmo, que a Comunidade passa a encarar a implementação das normas da IMO como a necessidade do seu reforço a nível europeu, que é feito através de legislação comunitária obrigatória e controlado pelo *port state control*¹⁶⁶. O autor salienta também, como mudanças significativas de princípio, o respeito anunciado pelos *standards* da OIT para os funcionários marítimos e a transição de uma política orientada no Estado de bandeira, para uma política orientada no Estado do porto¹⁶⁷, que advém justamente da ênfase dada ao *port state control*. São ainda importantes a delineação pormenorizada das prioridades do plano de ação, bem como a aprovação da criação de um Comité de Segurança Marítima¹⁶⁸.

Com o passar desta resolução, a UE lançou, então, um vasto leque de legislação marítima. De mencionar, sobretudo, a Directiva 95/21/CE do Conselho, relativa às inspeções pelo Estado do porto, com o grande objetivo da “redução drástica” dos navios em águas comunitárias que não cumpram as normas internacionais¹⁶⁹ e, por isso, considerado “the backbone of the EU’s safe seas policy”¹⁷⁰. A segurança marítima europeia expandiu-se ainda às seguintes diretivas: 94/57/CE, relativa às regras comuns para as organizações de vistoria; 94/58/CE, relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos e 93/75/CEE, relativa às condições mínimas exigidas aos navios com destino aos portos marítimos da Comunidade ou que deles saiam transportando mercadorias perigosas ou poluentes. O Conselho aprovou também o Regulamento (CE) nº 2978/94, relativo à aplicação da Resolução A.747(18) da IMO, sob a intenção de promover o uso de petroleiros com tanques de lastro segregado, que são mais favoráveis ao ambiente. Em consequência do afundamento do ferry *Estonia*

¹⁶⁴ UE, Resolução do Conselho JO C 271/1, Preâmbulo

¹⁶⁵ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 41

¹⁶⁶ DJONNE, “EU Maritime...” *op. cit.*, pp. 253-254

¹⁶⁷ DJONNE, “EU Maritime...” *op. cit.*, pp. 253-254

¹⁶⁸ UE, Resolução do Conselho JO C 271/1, Parte II, pars. 1, 2

¹⁶⁹ UE, Directiva 95/21/CE do Conselho, de 19 de Junho de 1995, relativa à aplicação, aos navios que escalem os portos da Comunidade ou naveguem em águas sob jurisdição dos Estados-membros, das normas internacionais respeitantes à segurança da navegação, à prevenção da poluição e às condições de vida e de trabalho a bordo dos navios (inspecção pelo Estado do porto), JO L 157/1, 7/7/1995, art. 1º

¹⁷⁰ DJONNE, “EU Maritime...” *op. cit.*, p. 255 (tradução livre: “a espinha dorsal da política europeia de segurança marítima”)

em 1994, a Comunidade adotou o Regulamento (CE) nº 3051/95 para melhorar a gestão da segurança dos *ferries ro-ro*¹⁷¹ de passageiros e ainda a Directiva 98/18/CE, relativa às regras de segurança para os navios de passageiros; a Directiva 98/41/CE, relativa ao registo das pessoas que viajam em navios de passageiros; e a Directiva 1999/35/CE, relativa a um sistema de vistorias obrigatórias para a exploração segura de serviços regulares de *ferries ro-ro* e embarcações de passageiros de alta velocidade.

1.2 Da política comum ao naufrágio do *Prestige*

Com os instrumentos legislativos acima referidos, a Europa construiu efetivamente a sua política de segurança marítima comunitária, que já em 1996 se reconhecia “already established”¹⁷². Com a implementação do plano de ação de 1993, houve uma redução da iniciativa legislativa e o discurso político pouco mudou de tom¹⁷³. Na comunicação *Towards a New Maritime Strategy* de março de 1996, a Comissão continuava a propor a aplicação a todos os navios das normas internacionais para a segurança e proteção do ambiente e um reforço do controlo pelo Estado do porto¹⁷⁴. Esta uniformização dos *standards* de segurança visava igualmente aniquilar a vantagem competitiva dos navios que não cumprissem as normas internacionais¹⁷⁵. O documento promovia para a indústria marítima uma política de autorregulação voluntária e procura por *standards* mais elevados¹⁷⁶. Com isto, desenvolveu-se uma “campanha para transportes marítimos de qualidade”, que originou a assinatura da *Maritime Industry Charter on Quality*, bem como a criação da base de dados *Equasis*¹⁷⁷, que procura recolher e publicar informação sobre a qualidade e segurança da frota mercante mundial¹⁷⁸. Segundo o autor Ketil Djonne, o documento estratégico

¹⁷¹ Este tipo de embarcação (*ferries roll-on/roll-off*) é definido na alínea a) do art. 2º do regulamento citado, como sendo “um navio de passageiros de mar equipado de forma a permitir o embarque e o desembarque directos em marcha de veículos rodoviários ou ferroviários e que transporte mais de doze passageiros”.

¹⁷² UE, *Towards a New Maritime Strategy*, COM(96)81 final, 13/3/1996, p. 1 (tradução livre: “já estabelecida”)

¹⁷³ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, pp. 41 e 42

¹⁷⁴ UE, COM(96)81 final, p. 2

¹⁷⁵ UE, COM(96)81 final, p. 13 - A Comissão baseia-se num estudo da OCDE que conclui que a observância das normas internacionais tem um custo acrescido em 10 a 50%.

¹⁷⁶ UE, COM(96)81 final, p. 13

¹⁷⁷ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 42

¹⁷⁸ Cfr. <http://www.equasis.org/EquasisWeb/public/About?fs=HomePage>

fez uma “redescoberta do papel do Estado de bandeira”, através do seu objetivo de lhe impor mais regras internacionais¹⁷⁹. Com efeito, atribuiu-se grande importância à responsabilidade do Estado de bandeira supervisionar o cumprimento das normas convencionais pelos seus navios, já que a sua ausência compromete seriamente, por um lado, a segurança marítima e, por outro, a concorrência leal¹⁸⁰. Neste sentido, a Comissão propunha adotarem-se critérios de qualidade para o estabelecimento e operação pelo Estado de bandeira das suas administrações e registos, num combate, também, aos registos *offshore*¹⁸¹.

Depois deste documento de 1996, destaca-se em 1999 o desastre protagonizado pelo petroleiro maltês *Erika*, que naufragou ao largo da costa da Bretanha, derramando cerca de 20,000 toneladas de petróleo¹⁸². Este acidente manchou, naturalmente, a imagem da Europa, uma vez que o seu quadro regulamentar não foi capaz de evitá-lo, proporcionando, por isso, um veemente protesto da opinião pública e consequente exigência de regras mais rígidas para petroleiros¹⁸³. A comunicação de março de 2000, que resulta diretamente do naufrágio do *Erika*, revelou-se uma importante afirmação política da Comissão Europeia, nomeadamente no que respeita à relação com a IMO. Nela, a Europa apontou a incapacidade da agência da ONU em garantir a implementação internacional das suas normas, concluindo que o seu quadro jurídico para a segurança marítima era deficitário¹⁸⁴. Depois de fazer referência a certas fraquezas do sistema ou, por outras palavras, causas para estes acidentes - tais como o problema das bandeiras de conveniência ou a falta de rigor das sociedades de classificação - o documento apelava à urgente necessidade de ação e à adoção de um pacote de novas medidas de segurança¹⁸⁵. Esse pacote, conhecido como “pacote Erika I”, introduziu as seguintes três medidas: um reforço das inspeções nos portos através da Directiva 2001/106/CE, que alterou a Directiva 95/21/CE; um reforço da fiscalização da atividade das sociedades de classificação através da Directiva

¹⁷⁹ DJONNE, “EU Maritime...” *op. cit.*, p. 262 (tradução livre de: “re-discovery of the role of the flag state”)

¹⁸⁰ UE, COM(96)81 final, p. 14

¹⁸¹ UE, COM(96)81 final, pp. 14 e 15

¹⁸² Cfr. artigo da *International Tanker Owners Pollution Federation* disponível em:

<http://www.itopf.com/in-action/case-studies/case-study/erika-west-of-france-1999/>

¹⁸³ RINGBOM, *The EU...* *op. cit.*, pp. 43 e 44

¹⁸⁴ UE, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Safety of the Seaborne Oil Trade, COM(2000)142 final, 21/3/2000, Introdução, par. 2

¹⁸⁵ UE, COM(2000)142 final, pp. 17-20

2001/105/CE, que alterou a Directiva 94/57/CE; e, finalmente, o Regulamento (CE) nº 417/2002 para eliminação dos petroleiros de casco simples. Quanto à primeira medida, o comunicado de imprensa da Comissão de 27 de novembro de 2001 destacava a recusa de acesso aos portos comunitários àqueles navios que arvorassem pavilhão de um Estado considerado de “alto risco”, “muito alto risco” ou incluído na lista negra do relatório anual do Memorando de Entendimento de Paris, bem como a obrigatoriedade de uma inspeção alargada anual para os navios de risco¹⁸⁶. Nesse comunicado, sublinhava-se também a introdução do nº 2 do artigo 10º na nova Directiva 2001/105/CE, que previa, então, a suspensão por um ano do reconhecimento comunitário das sociedades de classificação, suspensão esta, que podia tornar-se definitiva na ausência de melhorias durante esse ano¹⁸⁷. A Comissão realçava ainda a inclusão de critérios de qualidade mais exigentes para as sociedades de classificação e, naturalmente, o grande objetivo do Regulamento (CE) nº 417/2002 de proibição até 2015 dos petroleiros de casco simples¹⁸⁸.

Tal como descrito na comunicação da Comissão de março de 2000, para além do “pacote Erika I”, apresentaram-se propostas para medidas futuras que, então, em dezembro do mesmo ano, se materializaram no intitulado “pacote Erika II”. Este pacote legislativo visava incrementar a longo prazo a segurança das águas europeias e incluía propostas para uma diretiva sobre a criação de um sistema para acompanhamento e controlo do tráfego marítimo, um regulamento sobre a instituição de um fundo de compensação pelos prejuízos causados pela poluição por hidrocarbonetos e, ainda, um regulamento que criasse a Agência Europeia da

¹⁸⁶ UE, *A União Europeia na vanguarda da segurança marítima volvidos dois anos sobre a catástrofe do ERIKA*, (MEMO/01/387), 27/11/2001 - ver UE, Directiva 2001/106/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 2001, que altera a Directiva 95/21/CE do Conselho relativa à aplicação, aos navios que escalem os portos da Comunidade ou naveguem em águas sob jurisdição dos Estados-membros, das normas internacionais respeitantes à segurança da navegação, à prevenção da poluição e às condições de vida e de trabalho a bordo dos navios (inspecção pelo Estado do porto), JO L 19/17, 22/1/2002, nº (7) e (5) respetivamente do art. 1º

¹⁸⁷ UE, (MEMO/01/387) - ver UE, Directiva 2001/105/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 2001, que altera a Directiva 94/57/CE do Conselho relativa às regras comuns para as organizações de vistoria e inspecção dos navios e para as actividades relevantes das administrações marítimas, JO L 19/9, 22/1/2002, nº (2) e (4) respetivamente do art. 10º

¹⁸⁸ UE, (MEMO/01/387) - ver UE, Regulamento (CE) nº 417/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, relativo à introdução acelerada dos requisitos de construção em casco duplo ou equivalente para os navios petroleiros de casco simples e que revoga o Regulamento (CE) nº 2978/94 do Conselho, JO L 64/1, 7/3/2002, art. 7º

Segurança Marítima¹⁸⁹. Assim nasceram a Directiva 2002/59/CE, que revogou a Directiva 93/75/CEE e instituiu o sistema de acompanhamento e de informação do tráfego de navios, bem como o Regulamento (CE) nº 1406/2002, fundador da EMSA, uma agência para “garantir um nível elevado, uniforme e eficaz de segurança marítima [e] de prevenção da poluição pelos navios na Comunidade”¹⁹⁰. A terceira proposta para um fundo de compensação não foi adotada a nível europeu, mas antes a nível internacional, nomeadamente no seio dos *International Oil Pollution Compensations Funds*, através da criação de um fundo suplementar¹⁹¹.

No ano seguinte, o Livro Branco *European Transport Policy 2010 - Time to decide* sublinhava novamente a importância das medidas dos pacotes Erika e também a necessidade de combate às bandeiras e portos de conveniência¹⁹². Este documento, porém, foi realmente inovador na referência às limitações do estatuto de observador da União em várias organizações internacionais, levando mesmo a Comissão a afirmar o seu desejo de acesso da UE como membro pleno à IMO, de forma a garantir “real influence” nessa organização¹⁹³. No contexto do alargamento da União, esta declarava, assim, o carácter imprescindível da adoção de uma “voz única” europeia na defesa dos seus interesses marítimos¹⁹⁴.

Em novembro de 2002, um velho petroleiro registado nas Bahamas de nome *Prestige*, foi protagonista de mais um episódio trágico nas águas europeias, tendo derramado cerca de 63,000 toneladas de petróleo¹⁹⁵. A embarcação partiu em dois em águas internacionais, depois de Espanha ter recusado ao *Prestige* um local de refúgio e de Portugal ter também rejeitado a hipótese de o navio aceder à sua ZEE¹⁹⁶. Com este

¹⁸⁹ UE, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre um segundo pacote de medidas comunitárias no domínio da segurança marítima, no seguimento do naufrágio do petroleiro ERIKA, COM(2000)802 final, 6/12/2000

¹⁹⁰ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2002, que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima, JO L 208/1, 5/8/2002, nº 1 do art. 1º

¹⁹¹ Cfr. <http://www.iopcfunds.org/about-us/>

¹⁹² UE, White Paper - European Transport Policy 2010 - Time to decide, COM(2001)370 final, 12/9/2001, pp. 94 e 95

¹⁹³ UE, COM(2001)370 final, p. 98 (tradução livre: “verdadeira influência”)

¹⁹⁴ UE, COM(2001)370 final, p. 97 (tradução livre de: “single voice”)

¹⁹⁵ Cfr. artigo da *International Tanker Owners Pollution Federation* disponível em: <http://www.itopf.com/in-action/case-studies/case-study/prestige-spainfrance-2002/>

¹⁹⁶ Bahamas Maritime Authority, *Report of the investigation into the loss of the Bahamian registered tanker “Prestige” off the northwest coast of Spain on 19th November 2002*, 2004, p. 11, par. 1.7

navio tão dramático e tão mediático, a Comissão apressou-se a comunicar a necessidade premente de adoção das medidas dos dois pacotes Erika, bem como a propor medidas adicionais e a chamar os Estados-membros a pressionar no âmbito da IMO, a favor de mais segurança no mar e maior prevenção da poluição¹⁹⁷. Quanto às medidas adicionais, destacam-se a proposta de proibição do transporte de crude pesado em petroleiros de casco simples, com destino ou a sair dos portos comunitários e, também, o regime de sanções nos casos de negligência grosseira¹⁹⁸. A eliminação deste tipo de petroleiros tornou-se, de facto, um tema quente dos primeiros tempos pós-*Prestige* e, estando o Conselho em sintonia com a Comissão quanto a este objetivo¹⁹⁹, a Comunidade adotou em 2003 o Regulamento (CE) n° 1726/2003, que alterava o Regulamento (CE) n° 417/2002 e estabelecia, então, um plano acelerado para a introdução dos requisitos de construção em casco duplo, por forma a “reduzir os riscos de poluição accidental por hidrocarbonetos em águas europeias”²⁰⁰. A proposta para um regime de sanções materializou-se em setembro de 2005 na Directiva 2005/35/CE, que prevê a aplicação de sanções penais ou administrativas quando haja uma descarga de substâncias poluentes²⁰¹.

O famoso *Prestige* foi, então, o último grande acidente de um petroleiro em águas comunitárias²⁰². O seu impacto político foi de tal maneira estrondoso, que, passando a estar em causa a capacidade de prevenção das normas e *standards* existentes, a necessidade da sua melhoria tornou-se absolutamente prioritária²⁰³. Aqui, a União empreendeu uma política de maior intervenção internacional, assumindo mesmo uma responsabilidade e um papel proeminentes no desenvolvimento de melhores e

¹⁹⁷ UE, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on improving safety at sea in response to the Prestige accident, COM(2002)681 final, 3/12/2002, p. 5

¹⁹⁸ UE, COM(2002)681 final, pp. 10 e 11

¹⁹⁹ UE, *Transporte, Telecomunicações e Energia*, 15121/02 (Presse 380), 5 e 6/12/2002, p. 31, par. 1 - Neste parágrafo, o Conselho concorda claramente com uma aceleração do banimento dos petroleiros de casco simples e afirma, no parágrafo seguinte, a necessidade do transporte de petróleo ou frações petrolíferas pesados ser feito em navios de casco duplo.

²⁰⁰ UE, Regulamento (CE) n° 1726/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Julho de 2003, que altera o Regulamento (CE) n° 417/2002 relativo à introdução acelerada dos requisitos de construção em casco duplo ou equivalente para os navios petroleiros de casco simples, JO L 249/1, 1/10/2003, considerando 1

²⁰¹ UE, Directiva 2005/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções, JO L 255/11, 30/9/2005, n° 1 do art. 8° e art. 4°

²⁰² UE, *EU transport in figures - Statistical Pocketbook 2015*, 2015, p. 146

²⁰³ Veronica FRANK, “Consequences of the Prestige Sinking for European and International Law”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. XX, n° 1, 2005, p. 4

reforçados instrumentos jurídicos, conforme afirmava a presidência do Conselho em 2003²⁰⁴. Como último grande desastre marítimo na Europa, o episódio *Prestige* tem o significado histórico de um virar de página, que chamou a UE a verdadeiramente criar as condições para prevenir a ocorrência de acidentes no mar e transformar definitivamente um regime de segurança marítima reativo num regime proativo²⁰⁵.

2. Cenário político atual

Para uma compreensão aprofundada das posições políticas europeias em matéria de segurança marítima no mundo contemporâneo, é necessário, primeiro, perceber o imenso desafio que o mar representa para a segurança marítima na Europa. Com base neste contexto, analisa-se, depois, o cenário político e estratégico construído na atualidade e passado recente - entenda-se pós-*Prestige* - através de um olhar para alguns dos documentos europeus mais importantes de afirmação das políticas de segurança no mar elaborados neste período e, identificando quais as prioridades e objetivos dessas mesmas políticas.

2.1 Desafio

O desafio da segurança marítima é para todo o globo, mas para a União Europeia em particular, absolutamente tremendo, senão vejamos: a UE tem o maior território marítimo do mundo (a contar com as suas regiões ultraperiféricas), com 23 dos 28 Estados-membros a serem banhados pelo mar²⁰⁶. No seu total, a costa marítima europeia é sete vezes superior à dos EUA e quatro vezes à da Rússia, sendo que nela vive quase metade da população da UE²⁰⁷. Finalmente, é maior a superfície marítima do que a superfície terrestre que está sob jurisdição de países europeus²⁰⁸.

Os números impressionantes, na verdade, não ficam por aqui. Como é sabido, a segurança marítima tem íntima ligação com o transporte marítimo internacional, do qual a economia mundial depende inteiramente, já que se estima que mais de 90% do

²⁰⁴ UE, *Presidency Conclusions*, 15917/02, 29/1/2003, par. 33

²⁰⁵ FRANK, “Consequences...” *op. cit.*, pp. 62 e 63

²⁰⁶ Cfr. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/facts_and_figures/index_pt.htm

²⁰⁷ Cfr. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/facts_and_figures/index_pt.htm

²⁰⁸ Cfr. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/facts_and_figures/index_pt.htm

comércio seja transportado pelo mar²⁰⁹. A via marítima é, então, indiscutivelmente o modo de transporte preferencial em todo o mundo; a UE não sendo exceção a isso, apresentou em 2013 um peso percentual significativo do transporte marítimo em todo o seu comércio externo, designadamente no valor de 75%²¹⁰. No que respeita a frota mercante mundial, em janeiro de 2014 contavam-se um total de pouco mais de 40,000 navios, dos quais um terço arvorava pavilhão europeu²¹¹. Denote-se, ainda, que houve um aumento de quase 40% na frota mundial entre 2005 e 2014²¹². Também desafiante - e até algo preocupante - é a estatística de que 32,5% de todos os navios no mundo têm 25 ou mais anos²¹³. Na Europa dos 28, desde 2000, o porte (dwt) da sua frota mais do que duplicou, alcançando-se assim cerca de 575 milhões de toneladas em 2014²¹⁴. Igualmente interessante é o facto do *top 5* das maiores transportadoras mundiais ser composto por quatro empresas europeias (três da UE), uma tabela que é liderada pela centenária dinamarquesa *Maersk*²¹⁵. Olhando para a importação de produtos energéticos, a União aumentou em 70% o volume dessas importações entre 2005 e 2013, de 239€ mil milhões para 406€ mil milhões²¹⁶. Considerando que 70% desses produtos importados pela UE são transportados pela via marítima²¹⁷, conclui-se facilmente, que há hoje uma ainda maior utilização de navios-tanque em águas europeias, algo que desafia a segurança marítima, pela característica altamente poluente das matérias transportadas. No tocante ao tráfego total (em toneladas carregadas e descarregadas) dos três maiores portos da Europa - Roterdão, Antuérpia e Hamburgo - assistiu-se igualmente a um crescimento em todos os três, entre 2005 e

²⁰⁹ Allianz Global Corporate & Speciality, *Safety and Shipping Review 2015*, 2015, p. 2

²¹⁰ UE, *EU transport in figures - Statistical Pocketbook 2015*, 2015, p. 29

²¹¹ UE, *EU transport in figures - Statistical Pocketbook 2015*, 2015, p. 96 (valores para navios com arqueação bruta de 1000gt ou mais)

²¹² Percentagem calculada através da diferença de 61,227 e 85,094 navios - valores apresentados nos documentos: Equasis, *The world merchant fleet in 2005*, 2005, p. 6 e Equasis, *The world merchant fleet in 2014*, 2014, p. 6.

²¹³ Equasis, *The world merchant fleet in 2014*, 2014, p. 7

²¹⁴ UE, *EU transport in figures - Statistical Pocketbook 2015*, 2015, p. 95 (valores para navios com arqueação bruta de 1000gt ou mais)

²¹⁵ Cfr. artigo da *Ship-technology.com* disponível em:

<http://www.ship-technology.com/features/featuremega-shippers---the-worlds-10-biggest-shipping-companies-4518689/>

²¹⁶ Cfr. artigo do Eurostat (tabela 8) disponível em:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Trade_in_energy_products#Mode_of_transport_of_goods

²¹⁷ Cfr. artigo do Eurostat (tabela 7) disponível em:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Trade_in_energy_products#Mode_of_transport_of_goods

2013²¹⁸. Em 2014, à volta de 402 milhões de passageiros embarcaram e desembarcaram de portos comunitários, um valor que, na realidade, tem vindo a descer ligeiramente desde 2002²¹⁹, mas que, não deixa de ser impressionante se comparado com o número de habitantes da UE, que regista hoje 508 milhões²²⁰.

Relativamente às perdas de navios, importa referir que se reconhecem perigosas as regiões do Mediterrâneo Oriental e Mar Negro, bem como Ilhas Britânicas, Mar do Norte, Canal da Mancha e Golfo da Biscaia, já que entre 2005 e 2014 foram palco de 20% de todas as perdas no mundo²²¹. Também perigosos, são, por exemplo, os estreitos dinamarqueses, de Gibraltar, Messina ou Dover, porque obrigam os navios a passarem muito perto das costas. Este último, aliás, para além de ter apenas 33km de largura, é considerado a rota marítima mais movimentada de todo o mundo²²². As águas europeias estão bastante expostas ao perigo do transporte marítimo de produtos energéticos, uma vez que, diariamente, centenas de navios transportam petróleo do Médio Oriente pelo canal do Suez e estreitos turcos em direção aos grandes portos europeus, passando pelo Mediterrâneo e Canal da Mancha²²³. A agência norte-americana para a informação de energia (EIA) divulgou em 2014 o número impressionante de 3,3 milhões de barris de petróleo que, em média, passaram por dia nos estreitos dinamarqueses durante o ano de 2013, tendo estes, assim, um volume de trânsito superior aos canais do Suez e Panamá²²⁴. Um outro ponto de reflexão, diz respeito ao potencial de perda que se avoluma a par do engrandecimento dos navios²²⁵. Desde os anos 60, a capacidade de transporte de contentores aumentou 1200%, sendo hoje o *MSC Oscar* o maior navio porta-contentores do globo, com uma

²¹⁸ UE, *Modal share of freight transport to and from EU ports*, PE 540.350, 2015, p. 18, tabela 2

²¹⁹ Cfr. artigo do Eurostat (tabela 6) disponível em:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Maritime_ports_freight_and_passenger_statistics

²²⁰ Cfr. artigo do Eurostat (tabela 1) disponível em:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics

²²¹ Allianz Global Corporate & Speciality, *Safety and Shipping Review 2015*, 2015, p. 5

²²² Cfr. artigo do *Marine Insight* disponível em:

<http://www.marineinsight.com/marine-navigation/the-strait-of-dover-the-busiest-shipping-route-in-the-world/>

²²³ FRANK, “Consequences...” *op. cit.*, p. 5 e artigo da U.S. Energy Information Administration disponível em:

<http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=18991#>

²²⁴ ver artigo da U.S. Energy Information Administration disponível em:

<http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=18991#>

²²⁵ FRANK, “Consequences...” *op. cit.*, p. 24

capacidade de mais de 19,000teu e um comprimento igual ao de quatro campos de futebol²²⁶.

Perante as várias estatísticas apresentadas em cima e a prova de que o peso e presença da UE nesta indústria são absolutamente inegáveis, é fácil de perceber como é importante o papel europeu, tanto no desenho das políticas marítimas mundiais, como na criação de legislação rigorosa em matéria de segurança. O desafio para a segurança marítima é, pois, enorme e está patente numa tendência generalizada de crescimento. Como foi descrito, este crescimento tem-se registado no número de navios, na sua dimensão, no seu porte, no tráfego dos maiores portos ou no transporte de produtos energéticos. Para um futuro próximo, prevê-se igualmente um crescimento de 50% até 2030 no volume de carga a passar pelos portos e um ainda maior tráfego de contentores, considerando a Comissão, que este seja um dos maiores desafios para o setor portuário²²⁷. É também espectável, um aumento na ordem dos 15% até 2030 do número de postos de trabalho neste setor²²⁸. Esta tendência generalizada de crescimento que, aliada ao facto da Europa dispor de algumas das rotas mais importantes para o comércio marítimo internacional - rotas que, por vezes, cruzam zonas estreitas, muitas congestionadas e meteorologicamente perigosas - obriga definitivamente a UE a atuar com responsabilidade na área da segurança marítima, criando níveis elevados de exigência, de forma a que se diminua o risco de acidente e garanta o bom funcionamento da rede logística internacional, vital para a economia dos 28. Acrescente-se a ideia de que, com a potencial entrada da Turquia na União Europeia, o desafio da segurança marítima tornar-se-ia ainda maior, em razão da posição geográfica deste país. A UE aumentava, consequentemente, em larga medida as suas áreas marítimas, que passariam a abarcar ainda mais o Mediterrâneo Oriental e o Mar Negro - zonas de elevada perda de navios²²⁹ - e também os estreitos do Bósforo e Dardanelos, pelos quais navegam diariamente centenas de petroleiros.

²²⁶ FRANK, “Consequences...” *op. cit.*, p. 24

²²⁷ UE, *Europe's Seaports 2030: Challenges Ahead*, (MEMO/13/448), 23/5/2013, p. 2

²²⁸ UE, *European ports: an engine for growth*, p. 10

²²⁹ ver Allianz Global Corporate & Speciality, *Safety and Shipping Review 2015*, 2015, p. 5, tabela azul

2.2 Visão política e estratégica

O presente trabalho considera a comunicação de 2005 da Comissão Europeia, relativa ao terceiro pacote Erika, o Livro Verde de 2006 sobre uma política marítima, a comunicação de 2009 sobre os objetivos estratégicos para a política comunitária de transporte marítimo no horizonte de 2018 e o Livro Branco de 2011 com o tema do espaço único europeu dos transportes, como os mais relevantes *statements* políticos da União em matéria de segurança marítima dos últimos anos e que, por isso, são analisados em maior detalhe nos subpontos que se seguem.

2.2.1 Pacote Erika III

A 23 de novembro de 2005, a Comissão apresentou um “terceiro pacote de medidas legislativas em prol da segurança marítima na União Europeia”²³⁰. Conhecido pelo nome de “pacote Erika III” - ainda que não resultasse diretamente de um acidente - este documento é perentório na afirmação da necessidade de “prosseguir e intensificar a política de reforço da segurança marítima”²³¹. O objetivo último da política parece evidente: “evitar a repetição de catástrofes”²³² como as do *Erika* ou *Prestige*. Na comunicação sublinha-se a sintonia do Parlamento Europeu, que numa resolução do ano anterior, propusera várias medidas, das quais se destacava o estabelecimento de um “espaço europeu de segurança marítima” e a proibição de acesso aos portos pelos navios que não cumprissem as normas²³³. A Comissão não deixa de reconhecer o sucesso dos anteriores pacotes Erika I e II, mas sublinha a importância deste regime ser “prosseguido e intensificado”²³⁴. Neste sentido, o terceiro pacote Erika representa verdadeiramente um esforço europeu reforçado, um passo ainda mais ambicioso no combate ao risco da navegação marítima. O facto deste pacote não ser consequência direta de um acidente concreto, é demonstrativo da vontade política da UE de conceber um regime jurídico proativo, de prevenção e gestão de risco, ao invés de um regime de gestão de danos. Esta visão estratégica está em linha com uma política de objetivos gerais da União, traçada no início daquele ano para a segunda metade da década de 2000, que apela, em nome da salvaguarda e proteção da vida dos cidadãos,

²³⁰ ver UE, Terceiro pacote de medidas legislativas em prol da segurança marítima na União Europeia, COM(2005)585 final, 23/11/2005

²³¹ UE, COM(2005)585 final, p. 2

²³² UE, COM(2005)585 final, p. 2

²³³ UE, COM(2005)585 final, p. 2

²³⁴ UE, COM(2005)585 final, p. 3

a uma redução dos riscos e maior segurança, também nos transportes marítimos²³⁵. Na opinião de Romanos, os naufrágios do *Erika* e *Prestige* expuseram de tal maneira as debilidades da União e a consequente pressão política foi de tal forma intensa, que a Comissão assumiu determinantemente a tarefa de “expandir a sua competência na regulação da segurança marítima”²³⁶. Assim, interpreta-se este terceiro pacote Erika como o culminar de um processo de regulamentação exigente e rigorosa, que visa remeter para o passado dois episódios dramáticos e torná-los irrepetíveis.

Como escreve a própria Comissão, “segurança rima com competitividade”²³⁷. Deste modo, é um *Leitmotiv* do pensamento político e estratégico da União a instituição de um setor marítimo e de uma frota competitivos²³⁸. A competitividade do setor marítimo e da frota da UE é uma característica essencial para o alcance de dois objetivos fundamentais: um futuro económico próspero da organização - objetivo que depende do transporte marítimo, conforme o prova o ponto 2.1 - e o fortalecimento da sua influência no teatro internacional²³⁹. Esta competitividade deverá ser ainda alcançada através do fornecimento de um serviço marítimo de qualidade²⁴⁰. Com este pacote Erika III, a Comissão bate-se também pela universalização da aplicação das regras adotadas no seio da IMO e OIT, em nome de um mercado marítimo “transparente” e “equitativo”²⁴¹. Igualmente, a Comissão compromete-se com uma supervisão severa da aplicação e transposição da lei europeia em matéria de segurança marítima, já que, justamente, é dada prioridade à correta implementação das regras comunitárias neste domínio²⁴². A título exemplificativo, denote-se o envio, no final de 2005, de pareceres fundamentados à Itália e Malta, por falha em transpor legislação relativa ao *port state control*²⁴³, ou também à Itália e Reino Unido, por falharem na transposição de regras comunitárias sobre o nível mínimo de formação dos

²³⁵ UE, Europa 2010: Uma parceria para a renovação europeia - Prosperidade, solidariedade e segurança, COM(2005)12 final, 26/1/2005, pp. 11-13

²³⁶ Michael Joseph ROMANOS, *Moving Ashore? - Greek Shipowners, State Corporatism and the Europeanisation of Maritime Transport*, London School of Economics & Political Science, European Institute, 2008, p. 252

²³⁷ UE, COM(2005)585 final, p. 5

²³⁸ UE, COM(2005)585 final, p. 4

²³⁹ UE, COM(2005)585 final, p. 4

²⁴⁰ UE, COM(2005)585 final, p. 4

²⁴¹ UE, COM(2005)585 final, pp. 4 e 5

²⁴² UE, COM(2005)585 final, pp. 4-6

²⁴³ UE, *Maritime safety and port State control: European Commission requires proper implementation of the rules*, (IP/05/1631), 19/12/2005

marítimos²⁴⁴. Finalmente, o vetor da segurança alinha-se, então, com a ideia de competitividade, na medida em que o aumento do rigor na segurança marítima proporciona maior competitividade. Assim o explica o último parágrafo do capítulo I desta comunicação, onde se lê que a indústria marítima europeia será mais competitiva com a “consolidação das regras, o melhoramento da eficácia das Administrações marítimas, a focalização das inspeções nos navios com perfil de risco importante e o aligeiramento do controlo dos navios com bom perfil de risco”²⁴⁵.

O último parágrafo deste importante documento político refere o pacote Erika III, como o resultado das preocupações e exigências do Parlamento Europeu, Conselho e, ainda, dos ministros que reuniram no Conselho “Transportes” e na Conferência Interministerial de Vancouver no ano de 2004²⁴⁶. Desta forma, o pacote adquiriu largo consenso e sustentabilidade, permitindo a projeção de um “conjunto coerente de medidas”, destinadas a “reforma[r] em profundidade” o setor do transporte marítimo²⁴⁷. Numa perspetiva abrangente e de longo termo, a UE alicerça o seu quadro legislativo no fim último de criação de “um transporte marítimo eficiente e de qualidade, que respeite o homem e o ambiente”²⁴⁸. A eficiência e qualidade, no contexto europeu, passa, assim, inevitavelmente pela segurança. Nesta comunicação, afirma-se ainda a vantagem da cooperação internacional em matéria de segurança marítima e, dessa forma, a vontade comunitária de aquisição de estatuto jurídico no seio da IMO.

No documento *Presentation of the Third Maritime Safety Package* da Direção-Geral da Energia e dos Transportes, percebe-se que, através de uma política de “legislar melhor” (“*better regulation*” policy), a UE procura, com este terceiro pacote, “completar o quadro atual da segurança marítima”²⁴⁹. Esta ideia de “completação” transmite, desde logo, uma total confiança nas novas medidas, mas também, como descrito anteriormente, ela evoca a esperança de que não se repitam naufrágios como

²⁴⁴ UE, *Training of seafarers: European Commission sends reasoned opinions to Italy and United Kingdom*, (IP/05/1630), 19/12/2005

²⁴⁵ UE, COM(2005)585 final, p. 5

²⁴⁶ UE, COM(2005)585 final, p. 8

²⁴⁷ UE, COM(2005)585 final, p. 8

²⁴⁸ UE, COM(2005)585 final, p. 8

²⁴⁹ UE, *Presentation of the Third Maritime Safety Package*, p. 2 (tradução livre de: “complete the existing maritime safety framework”)

os do *Erika* ou *Prestige*. No que respeita as propostas legislativas concretas que compõem o Erika III, faz-se notar uma clara distinção entre medidas preventivas e medidas de resposta a acidentes - algo que permite, portanto, identificar logo dois objetivos fundamentais do pacote: a prevenção de acidentes e a capacidade de adequadamente reagir em caso de acidente²⁵⁰. O Erika III consistia, então, em sete propostas legislativas, três das quais visavam alterar diretivas existentes; as restantes sugeriam a criação de novas leis, o que fazia com que o pacote “cobr[isse] uma gama variada de assuntos”²⁵¹.

Assim, a Comissão comunicava a sua proposta para uma diretiva relativa ao cumprimento das obrigações do Estado de bandeira²⁵². No contexto de uma ainda grande disparidade entre os níveis de segurança marítima e prevenção da poluição que se verificavam entre as várias bandeiras, a UE apelava à necessidade de combater os armadores e operadores de navios que não respeitassem as práticas e *standards* internacionais²⁵³. Na sua perspetiva, essa disparidade e, portanto, a existência de ainda muitos navios *substandard* (que não respeitam os *standards*), advêm das duas principais fragilidades da IMO que, justamente, esta proposta deseja contornar: uma alta discricionariedade que permite ao Estado-parte dispensar-se das normas convencionais e a não-vinculatividade das resoluções da agência da ONU²⁵⁴. A UE, na verdade, não necessitava, a este respeito, de escrever nova legislação, uma vez que o nº 1 do artigo 3º da Directiva 94/57/CE já exigia que a Resolução A.847(20) da IMO fosse implementada²⁵⁵. Por essa mesma razão, lê-se ser a grande finalidade desta proposta, o estabelecimento de um sistema comunitário que monitorize a aplicação das normas internacionais pelos Estados-membros - um sistema que passa, então, pela transposição para direito comunitário do Código da IMO para a implementação das responsabilidades dos Estados de bandeira e o seu suplementar esquema de auditoria²⁵⁶. Esta proposta procurava, no plano geral da estratégia política e

²⁵⁰ UE, *Presentation of the Third Maritime Safety Package*, p. 4

²⁵¹ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 49 (tradução livre de: “covers a wide range of topics”)

²⁵² ver UE, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on compliance with flag State requirements, COM(2005)586 final, 23/11/2005

²⁵³ UE, COM(2005)586 final, p. 2

²⁵⁴ UE, COM(2005)586 final, p. 3

²⁵⁵ UE, COM(2005)586 final, p. 5

²⁵⁶ UE, COM(2005)586 final, p. 5

económica da UE, dar qualidade ao pavilhão e frota europeus, mantendo a competitividade com países terceiros²⁵⁷.

Como proposta seguinte, surge uma reformulação da diretiva relativa às regras comuns para as organizações de vistoria e inspeção dos navios e para as atividades das administrações marítimas²⁵⁸. A Comissão sublinha nesta sua comunicação de novembro de 2005 as insuficiências do sistema das sociedades de classificação e, por conseguinte, a necessidade de o reformar, para que melhor se consiga “separar os bons dos maus operadores”²⁵⁹. Com vista a garantir um regime de inspeções e certificações rigoroso, especializado, de elevada competência e qualidade, deve a reformulação da Directiva 94/57/CE passar por uma simplificação do sistema, com maior controlo das organizações reconhecidas, uma revisão dos critérios para o reconhecimento europeu, reforma do sistema de sanções, entre outras medidas²⁶⁰. A UE pretende um elevado nível de exigência do lado das entidades que inspecionam e certificam os navios, dadas as vantagens ambientais e económicas que daí resultam²⁶¹ (menor probabilidade de acidente, menor número de infratores devido a sanções mais duras).

O Erika III conta também com uma proposta para reformulação da diretiva que concerne ao *port state control*, sendo o seu objetivo o de “reforçar o regime de inspeções pelo Estado do porto e aumentar a sua eficácia”²⁶². Em virtude da extrema importância desta figura do *port state control*, a Comissão sentiu necessidade de, nalguns casos, alterar certas disposições da Directiva 95/21/CE, para as “simplificar ou aclarar ou [...] reforçar”, mas também a necessidade de introduzir novas disposições, tal como se verificou para o transporte marítimo²⁶³. À imagem da comunicação anterior - e na mesma lógica - a Comissão faz transparecer os benefícios

²⁵⁷ UE, COM(2005)586 final, p. 4

²⁵⁸ ver UE, Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às regras comuns para as organizações de vistoria e inspeção de navios e para as actividades relevantes das administrações marítimas, COM(2005)587 final, 23/11/2005

²⁵⁹ UE, COM(2005)587 final, p. 2

²⁶⁰ UE, COM(2005)587 final, p. 2

²⁶¹ UE, COM(2005)587 final, p. 4

²⁶² UE, Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à inspeção de navios pelo Estado do porto, COM(2005)588 final, 23/11/2005, p. 2

²⁶³ UE, COM(2005)588 final, p. 2

ambientais e económicos que este novo regime proporciona, pela diminuição do risco de acidente e favorecimento de um mercado mais equitativo e competitivo²⁶⁴.

A proposta seguinte tenciona alterar a Directiva 2002/59/CE relativa ao sistema de acompanhamento e de informação do tráfego de navios²⁶⁵. Considerando a dimensão internacional de um acidente marítimo, a função preventiva de um sistema de acompanhamento do tráfego nos mares é absolutamente crucial. A Comissão reconhece, assim, a necessidade de modificação de certas partes da Directiva 2002/59/CE, de forma a que este instrumento jurídico ande a par com a evolução tecnológica²⁶⁶. Esta proposta visa também garantir o estatuto de “sistema comunitário de referência”²⁶⁷ da plataforma de troca de dados para as administrações marítimas (*SafeSeaNet*), promovendo o “intercâmbio sistemático [...] de informações de segurança marítima”, bem como a cooperação entre os Estados-membros²⁶⁸. O documento pretende ainda que a nova diretiva assegure a aplicação “harmonizada” e “uniforme” das regras relativas aos locais de refúgio²⁶⁹. O desejado acompanhamento mais intenso do tráfego de navios tem, logicamente, a consequência da redução do risco de acidente, o que é, novamente, benéfico para o ambiente e economia²⁷⁰.

A proposta que resulta da comunicação *COM(2005)590 final* já se enquadra num contexto pós-acidente e tem, por isso, o objetivo de criar as condições para uma reação conveniente e adequada a um naufrágio, neste caso, através da realização de investigações ou inquéritos técnicos a esse acidente²⁷¹. Considerada a falta de disposições que obriguem a estas investigações técnicas e sistemáticas uma “serious shortcoming”²⁷² da política de segurança marítima da União, a Comissão, numa lógica pura de “aprender com o erro”, quer forçar os Estados-membros a retirar dessas

²⁶⁴ UE, COM(2005)588 final, p. 3

²⁶⁵ ver UE, Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2002/59/CE relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios, COM(2005)589 final, 23/11/2005

²⁶⁶ UE, COM(2005)589 final, p. 2

²⁶⁷ UE, COM(2005)589 final, p. 3

²⁶⁸ UE, COM(2005)589 final, p. 7

²⁶⁹ UE, COM(2005)589 final, pp. 3 e 7

²⁷⁰ UE, COM(2005)589 final, p. 4

²⁷¹ UE, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing the fundamental principles governing the investigation of accidents in the maritime transport sector and amending Directives 1999/35/EC and 2002/59/EC, COM(2005)590 final, 23/11/2005, p. 2

²⁷² UE, COM(2005)590 final, p. 2 (tradução livre: “deficiência séria”)

investigações a experiência necessária para no futuro mais facilmente evitarem este tipo de desastres. O documento realça o contraste com a situação no setor aéreo, onde este tipo de inquéritos contribuiu largamente para melhorar a segurança²⁷³ - modelo que a Comissão quer, então, seguir no setor marítimo. A proposta de lei submete o Estado-membro à obrigação de conduzir investigações técnicas “independentes”²⁷⁴ em caso de acidente marítimo, a serem realizadas por um órgão “imparcial”²⁷⁵. O objetivo último de permitir o desenvolvimento e reforço da segurança marítima está subentendido na possibilidade da Comissão ou órgão investigativo fazerem recomendações de segurança²⁷⁶.

Seguiu-se uma proposta para regulamento da questão da responsabilidade das transportadoras de passageiros em caso de acidente²⁷⁷. A Comissão optou, desta vez, pelo regulamento como instrumento jurídico, visto não existirem disposições em vigor sobre esta matéria²⁷⁸. Aqui, a Comissão procura promover um “ambiente harmonioso e acolhedor para as transportadoras de passageiros”²⁷⁹, fazendo valer a sua principal preocupação, que reside na salvaguarda da vida humana. Esta proposta pretende incluir, então, a Convenção de Atenas de 1974 relativa ao Transporte de Passageiros e Bagagens por Mar - conforme alterada pelo Protocolo de 2002 - no direito comunitário, assumindo, porém, uma ainda maior exigência²⁸⁰ e alargando o seu âmbito de aplicação ao transporte marítimo doméstico e por vias navegáveis interiores²⁸¹. Ou seja, a Comissão sustenta a importância de uma “aplicação plena, uniforme e simultânea”²⁸² da Convenção de Atenas de 2002 no seio da União.

²⁷³ UE, COM(2005)590 final, p. 2

²⁷⁴ UE, COM(2005)590 final, p. 15, alínea a) do n° 1 do art. 4° (tradução de: “independent”)

²⁷⁵ UE, COM(2005)590 final, p. 17, n° 1 do art. 8° (tradução de: “impartial”)

²⁷⁶ UE, COM(2005)590 final, p. 21, art. 15°

²⁷⁷ ver UE, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à responsabilidade das transportadoras de passageiros por mar e por vias navegáveis interiores em caso de acidente, COM(2005)592 final, 23/11/2005

²⁷⁸ A comunicação explica que até à data da sua publicação, a sua proposta para que Comissão e Estados-membros se tornassem partes-contratantes no Protocolo de 2002 à Convenção de Atenas de 1974 relativa ao Transporte de Passageiros e Bagagens por Mar não se concretizou.

²⁷⁹ UE, COM(2005)592 final, p. 6

²⁸⁰ Considere-se para este efeito, por exemplo, a medida suplementar prevista no artigo 5°, relativa ao pagamento de adiantamentos.

²⁸¹ UE, COM(2005)592 final, p. 14, art. 1°

²⁸² UE, COM(2005)592 final, p. 9

Por último, a Comissão apresentou o esboço da proposta de diretiva relativa à responsabilidade civil e às garantias financeiras dos proprietários de navios²⁸³. Esta última proposta do pacote Erika III atende às preocupações e solicitações do Parlamento Europeu, Conselho Europeu e Conselho, que iam no sentido de uma maior responsabilização dos proprietários de navios²⁸⁴. Esta é uma proposta de diretiva que procura ativamente prevenir quaisquer danos causados pelos navios e, ao mesmo tempo, assegurar a reparação dos mesmos no caso da sua ocorrência²⁸⁵. As medidas concretas da obrigação de uma garantia financeira e supressão dos limites da responsabilidade civil contribuem para um comportamento mais cuidadoso e de maior segurança por parte dos proprietários de navios, o que, naturalmente, tem impacto positivo no ambiente e salvaguarda da vida humana. Esta proposta pretende também que os Estados-membros se tornem partes-contratantes da Convenção de 1996 sobre a Limitação da Responsabilidade em Sinistros Marítimos²⁸⁶. A UE desejaria ainda incorporar esta convenção no direito comunitário e mais tarde promover uma revisão da mesma²⁸⁷.

Como facilmente se percebe, é transversal às sete propostas do pacote Erika III uma preocupação constante com o objetivo elementar da prevenção de um acidente desastroso como o do *Erika* ou *Prestige*. As prioridades da política europeia de segurança marítima passam pelo reforço da segurança, através, essencialmente, da erradicação dos chamados navios *substandard* e do aumento da proteção dos passageiros e tripulação²⁸⁸. Adicionalmente, e dada a importância do transporte marítimo para a economia comunitária, o Erika III visa incrementar a eficiência desta modalidade de transporte, garantir um mercado marítimo de concorrência leal, bem como promover a qualidade do pavilhão europeu²⁸⁹. Com este pacote legislativo extenso e abrangente, a União quis elevar a fasquia na standardização da segurança,

²⁸³ ver UE, Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à responsabilidade civil e às garantias financeiras dos proprietários de navios, COM(2005)593 final, 23/11/2005

²⁸⁴ UE, COM(2005)593 final, pp. 2 e 3

²⁸⁵ UE, COM(2005)593 final, p. 7

²⁸⁶ UE, COM(2005)593 final, p. 13, nº 1 do art. 4º

²⁸⁷ UE, COM(2005)593 final, pp. 4 e 5

²⁸⁸ UE, *The EU maritime safety policy - Safemed awareness seminars*, 2009, p. 19

²⁸⁹ UE, *The EU maritime safety policy - Safemed awareness seminars*, 2009, p. 19

conseguindo mesmo um “new quality leap”²⁹⁰. As sete propostas foram negociadas entre 2005 e 2008, resultando na publicação a 28 de maio de 2009 de oito textos legislativos²⁹¹.

2.2.2 Livro Verde de 2006

Esta comunicação de junho de 2006, com o título *Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares*, reivindica uma nova visão política e estratégica da UE para os oceanos e mares. Com o presente Livro Verde, a Europa procura relançar o debate público sobre as potencialidades do mar, relembrando o património e identidade marítimos que caracterizam o velho continente e que devem agora ser ajustados ao século XXI. Esse ajuste passa por uma abordagem integrada, “holística”²⁹² e internacionalmente contextualizada. Neste sentido, Suárez de Vivero afirma esta nova visão representar “o fim da modernidade marítima na Europa e o início de uma nova era para os oceanos dentro do paradigma da globalização”²⁹³. Essa “tradição de modernidade”²⁹⁴ - como lhe apelida o autor espanhol - que se baseava, em grande parte, numa expansão individual e até imperialista do território do Estado, é agora substituída por uma visão contemporânea de privilégio de certos valores, tais como: a economia, a competitividade, a sustentabilidade, a ciência e a tecnologia. Dividido em sete capítulos, o Livro lança pistas para a manutenção da superioridade europeia no desenvolvimento sustentável do setor marítimo, também para uma otimização da qualidade de vida nas zonas costeiras, desenvolvimento dos instrumentos que fornecem dados e informações relativos às atividades marítimas e, finalmente, para uma política marítima “inclusiva”²⁹⁵, quer no sentido da coordenação de atividades entre os Estados-membros, quer no diálogo internacional e com os parceiros sociais. Esta é uma visão

²⁹⁰ UE, *The EU maritime safety policy - Safemed awareness seminars*, 2009, p. 39 (tradução livre: “novo salto qualitativo”)

²⁹¹ ver JO da União Europeia L131 de 28 de maio de 2009

²⁹² UE, Livro Verde - Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares, COM(2006)275 final, 7/6/2006, p. 4

²⁹³ Juan Luis Suárez de VIVERO, “The European vision for oceans and seas - Social and political dimensions of the Green Paper on Maritime Policy for the EU”, *Marine Policy*, Vol. XXXI, nº 4, 2007, p. 413 (tradução livre de: “the end of maritime modernity in Europe and the beginning of a new era for the oceans within the paradigm of globalization”)

²⁹⁴ VIVERO, “The European...” *op. cit.*, p. 409

²⁹⁵ UE, COM(2006)275 final, p. 40

estratégica que se coaduna perfeitamente com uma filosofia comunitária de paz, solidariedade, cooperação, desenvolvimento económico e sustentabilidade.

O vetor da segurança é hoje absolutamente central na definição da política marítima da UE, pelas consequências positivas que dele resultam. Por outras palavras, o risco elevado e a falta de segurança são ameaças ferozes à capacidade da Europa tirar proveito do potencial marítimo. A importância de um meio marinho saudável é, por isso, manifesta, já que as atividades económicas que dele dependem (como por exemplo a pesca ou o turismo) são essenciais ao bem-estar dos Estados-membros. A política marítima europeia conta, pois, com um “ pilar ambiental”²⁹⁶, indissociável do vetor da segurança, como já Iliana Christodoulou-Varotsi afirmou²⁹⁷. Por essa razão se lê ser “a avaliação dos riscos [um] instrumento de elaboração das políticas”²⁹⁸, ou seja, a análise da segurança determina decisões políticas. O combate à deterioração do meio marinho - sinónimo do zelo pela segurança marítima - faz-se igualmente pela inovação e pela I&D nas tecnologias da informação e da comunicação²⁹⁹. Diretamente ligada à segurança marítima e em linha com a sua definição por Mejia³⁰⁰, está a importância do recrutamento de marítimos “bem formados e competentes”³⁰¹ que o presente Livro destaca. Ainda na ambição do estabelecimento de um mercado marítimo competitivo e de excelência, a UE promove a simplificação da sua regulamentação em matéria de segurança e incentiva a autorregulação e a responsabilidade social das empresas como complemento³⁰².

O capítulo seguinte concentra-se no desenvolvimento das condições adequadas a uma vida de qualidade nas zonas costeiras. Aqui, novamente, está presente o “ pilar” ou dimensão ambiental da segurança marítima, que se traduz numa gestão, adaptação e minimização dos riscos inerentes a estas zonas (como, por exemplo, tempestades, maremotos etc.)³⁰³. O Livro Verde aponta, neste contexto, para uma ação necessária a ser empreendida contra os “riscos de origem humana”, tais como a poluição, o

²⁹⁶ UE, COM(2006)275 final, p. 11

²⁹⁷ Cfr. páginas 6-7 do presente trabalho.

²⁹⁸ UE, COM(2006)275 final, p. 12

²⁹⁹ UE, COM(2006)275 final, p. 13

³⁰⁰ Cfr. página 6 do presente trabalho.

³⁰¹ UE, COM(2006)275 final, p. 19

³⁰² UE, COM(2006)275 final, pp. 23 e 24

³⁰³ UE, COM(2006)275 final, p. 28

contrabando, a pirataria, o terrorismo, entre outros³⁰⁴. Essa ação significa *port state control*, gestão do tráfego marítimo e mais vigilância³⁰⁵. São também chave as ideias da aplicação do Código ISPS, intercâmbio de informações entre Estados-membros, bem como a cooperação internacional³⁰⁶.

Neste documento, a União reconhece igualmente a necessidade de melhorar a fiabilidade dos dados e informações relativos a todas as atividades marítimas, para que estes sejam depois harmonizados e partilhados no seio da comunidade³⁰⁷. O aperfeiçoamento das tecnologias de informação e comunicação do setor marítimo traz, naturalmente, benefícios para a segurança, como seja o caso, por exemplo, da vigilância marítima³⁰⁸. Neste capítulo promove-se a cobertura cartográfica das águas europeias, não só para efeitos de ordenamento do espaço, mas também por razões de segurança e, ainda, a integração dos vários sistemas de localização e identificação de navios³⁰⁹, ambas, para um conhecimento pleno dos oceanos e do que neles acontece. Conhecer o oceano é requisito básico para se saber depois aplicar as medidas de segurança e de proteção do meio marinho adequadas.

Num tom quase saudosista, o Livro Verde recorda a época dos Descobrimentos e de uma Europa como potência marítima, apelando, por isso, a que essa Europa seja hoje reavivada e reafirmada. É preciso incutir nos europeus a noção desta Europa marítima, cujas potencialidades devem ser plenamente exploradas. O mar e a sua importância económica, política e cultural é apanágio deste velho continente. A Comissão percebe com o Livro que é necessário tornar esta ideia clara, alimentando “um sentimento de identidade comum”³¹⁰ e cultivando uma imagem positiva do setor marítimo. A UE imprime otimismo e confiança para a reconstrução da identidade marítima europeia, que se fará dentro dos parâmetros do mundo contemporâneo. Com efeito, o desafio político subjacente ao Livro Verde consiste na modernização da relação da Europa com os mares, algo que já não mais significa a sua conquista, mas

³⁰⁴ UE, COM(2006)275 final, p. 28

³⁰⁵ UE, COM(2006)275 final, p. 29

³⁰⁶ UE, COM(2006)275 final, pp. 29 e 30

³⁰⁷ UE, COM(2006)275 final, p. 34

³⁰⁸ UE, COM(2006)275 final, p. 35

³⁰⁹ UE, COM(2006)275 final, pp. 35 e 36

³¹⁰ UE, COM(2006)275 final, p. 51

antes o seu proveito económico, assente no contributo da ciência e tecnologia e com vista à garantia da sustentabilidade económica da União. Aplicar ao setor marítimo uma visão de “estabilidade política, bem-estar social e [...] equilíbrio ambiental”³¹¹ é, então, o grande objetivo e até o “most remarkable feature”³¹² deste *paper*. Esta modernização e reafirmação marítima da Europa só é possível através do reforço da segurança - novamente, o vetor da segurança marítima assume-se como espinha dorsal de toda a política marítima. Isto explica-se pelo facto de, quanto mais seguros e protegidos forem os mares e o meio marinho, maior é a capacidade de maximizar o aproveitamento dos seus recursos. Por isso, Suárez de Vivero afirma que a governação pós-moderna dos oceanos se fixa em três pontos de referência: o fortalecimento da segurança, o desenvolvimento da tecnologia e novos valores políticos e sociais³¹³. Pode traduzir-se esta ideia no sentido, então, de que novos valores - como sejam os de uma maior participação da sociedade civil ou de uma maior preocupação ambientalista³¹⁴ - conjugados com o auxílio tecnológico, levam a políticas de reforço da segurança, essenciais ao bom funcionamento do transporte marítimo internacional, à sustentabilidade das atividades de exploração dos recursos marinhos, ao bem-estar do turismo nas zonas costeiras, para dar alguns exemplos.

A política marítima europeia zela, ainda, pela integração e coordenação - não só entre Estados-membros, mas também entre as variadas atividades marítimas - pelo diálogo com os parceiros sociais e países terceiros, em busca de uma exigente standardização das normas internacionais. A criação de sinergias deve promover maior eficiência no setor. Igualmente, esta política requer um “profundo respeito pelos oceanos e pelos mares”³¹⁵, que se deixa evidenciar pela forte preocupação ambiental que a caracteriza. Finalmente, a “abordagem holística dos oceanos e dos mares”³¹⁶ pela UE, distintiva da política marítima em discussão no documento, mostra-se igualmente traço identificativo do seu entendimento conceptual de segurança marítima. Isto é, a União preocupa-se com a segurança marítima de uma forma altamente abrangente. Aos seus

³¹¹ VIVERO, “The European...” *op. cit.*, p. 410 (tradução livre de: “political stability, social well being and [...] environmental balance”)

³¹² VIVERO, “The European...” *op. cit.*, p. 410 (tradução livre: “a mais notável característica”)

³¹³ VIVERO, “The European...” *op. cit.*, p. 410

³¹⁴ VIVERO, “The European...” *op. cit.*, p. 411

³¹⁵ UE, COM(2006)275 final, p. 5

³¹⁶ UE, COM(2006)275 final, p. 4

olhos, este conceito é tomado no sentido lato, englobando questões tanto de segurança como de proteção marítima. A concepção “holística” da Europa está em linha com a ideia do “*comprehensive approach*”, defendida pela Indonésia. No relatório do secretário-geral da ONU *Oceans and the law of the sea* de 2009, lê-se que a potência asiática promove justamente esta “abordagem integral” para a proteção marítima, no caso de ausência de uma definição universal para o conceito³¹⁷. O que a UE faz - seguramente também movida pela dificuldade em definir o termo de forma precisa - é adotar esta atitude não apenas para a proteção marítima, como advogava a Indonésia, mas, então, para o conceito *lato sensu* de “segurança marítima”. Deste modo, a União Europeia assume face à segurança nos oceanos e mares, uma postura contemporânea de percepção e reconhecimento da sua complexidade, dada não só a interceção das dimensões da segurança e proteção marítimas, mas também a interligação destas com fenómenos ou conceitos mais atuais, tais como o terrorismo, a economia azul, a questão ambiental, entre outros. A “segurança marítima” deixa-se, assim, moldar também por fatores externos, tornando-se, segundo Bueger, numa vasta e complexa rede de significados³¹⁸. O mesmo autor, curiosamente recorrendo à expressão do relatório *Oceans and the law of the sea* de 2009, afirma a estratégia de segurança marítima da União defender precisamente essa tal “abordagem integral”³¹⁹.

2.2.3 Estratégia para o transporte marítimo no horizonte de 2018

Esta é uma comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento, Conselho, Comité Económico e Social e Comité das Regiões de janeiro de 2009, que traça os objetivos para a política de transporte marítimo no horizonte de 2018. As várias opções estratégicas elencadas ao longo do documento visam, basicamente, a promoção de “um transporte marítimo intra-europeu e internacional seguro e eficiente em oceanos não poluídos”³²⁰.

O primeiro ponto relacionado com a segurança marítima, com que a Comissão se preocupa, diz respeito aos recursos humanos, competências e saber-fazer marítimos.

³¹⁷ ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/64/66, 13/3/2009, p. 41 (tradução livre de: “comprehensive approach”)

³¹⁸ BUEGER, “What is...” *op. cit.*, pp. 3-5

³¹⁹ BUEGER, “What is...” *op. cit.*, p. 5 (tradução livre: “comprehensive approach”)

³²⁰ UE, Objetivos estratégicos e recomendações para a política comunitária de transporte marítimo no horizonte de 2018, COM(2009)8 final, 21/1/2009, p. 14

De facto, o fator humano é um elemento crucial para a segurança no mar, até porque representa “the most frequent reason that leads towards marine accidents”³²¹. Já a definição de “segurança marítima” de Max Mejia, como visto anteriormente, ressaltava esta questão, ao referir a “tripulação não-qualificada ou erro do operador” - a par dos navios *substandard* - como as grandes causas de acidentes no mar³²², como também a autora grega Christodoulou-Varotsi afirmava ser o elemento humano, um dos três elementos que compunham a noção de “segurança marítima”³²³. A própria Comissão Europeia reconhecia já no seu *A Common Policy on Safe Seas* de 1993, o erro humano como causa principal dos acidentes marítimos³²⁴; o mesmo escrevia mais tarde Anita Rothblum, referindo ainda que 75 a 96% dos acidentes marítimos ocorriam devido a falha humana³²⁵. Perante este facto estatístico altamente preocupante, a UE sugere neste documento uma série de medidas que visam assegurar um elevado nível de formação do pessoal marítimo e, assim, permitirão melhorar a imagem deste mercado e, consequentemente, atrair maior procura pela carreira marítima, colmatando o problema da escassez de profissionais desta área³²⁶. O objetivo de exigir das tripulações altos níveis de formação e competência profissional, enquadra-se perfeitamente na política comunitária de enorme consideração pela segurança marítima e respeito pelo meio marinho³²⁷. Algumas das mais importantes medidas, no quadro dos recursos humanos, que constam da presente comunicação são: contribuir para a revisão da Convenção STCW e garantir, não só, que esta entra rapidamente em vigor, como é respeitada por todos os países emissores de certificados de competência de marítimos³²⁸. Igualmente, a UE pretende estimular a cooperação entre instituições de formação marítima, promover a discussão sobre a criação de uma “Academia Marítima Europeia” e de estágios a bordo para os

³²¹ F. Xavier MARTINEZ DE OSES, Nikolaos P. VENTIKOS, “A Critical Assessment of Human Element Regarding Maritime Safety: Issues of Planning, Policy and Practice”, *Revista del Instituto de la Navegación de España*, Vol. XVII, nº 17, 2003, página desconhecida

³²² Cfr. página 6 do presente trabalho.

³²³ Cfr. página 7 do presente trabalho.

³²⁴ Cfr. página 27 do presente trabalho.

³²⁵ Anita ROTHBLUM, David WHEAL, Stuart WITHINGTON, Scott A. SHAPPELL, Douglas A. WIEGMANN, William BOEHM, Marc CHADERJIAN, Improving Incident Investigation through Inclusion of Human Factors, *United States Department of Transportation - Publications & Papers*, Paper 32, 2002, p. 6

³²⁶ UE, COM(2009)8 final, p. 4

³²⁷ UE, COM(2009)8 final, p. 5

³²⁸ UE, COM(2009)8 final, p. 5

estudantes, assim como fomentar a investigação sobre o “fator humano”, tão decisivo para a segurança no mar³²⁹.

O capítulo quarto é aquele que mais incide sobre as questões da segurança, debruçando-se, numa primeira instância, sobre a questão ambiental. A União reitera o seu objetivo de prosseguir o caminho da prevenção de acidentes, redução de emissões, tratamento das águas de lastro e da reciclagem de navios³³⁰. Assim se institui a visão estratégica europeia para o futuro de um “transporte marítimo ‘sem resíduos nem emissões’”³³¹. Não obstante a Comissão reconhecer que “a UE dispõe agora de um dos quadros regulamentares mais completos e avançados do mundo para o transporte marítimo”³³², devem ser tomadas algumas medidas que sustentem o encargo acrescido sobre a segurança marítima, resultante, por exemplo, do aumento da frota ou do número de navios de grande porte³³³. Deste modo, a Comissão atribui grande importância ao cumprimento efetivo das regras comunitárias e internacionais, e aponta a necessidade da rápida implementação do pacote Erika III; propõe ainda uma revisão do mandato da EMSA, com vista a fortificar as suas competências em matéria de assistência técnica e científica aos Estados-membros, bem como sugere maior cooperação internacional, na promoção de uma “cultura comum de segurança marítima”³³⁴. A Comissão deixa expressa no documento a intenção, também, de garantir o vínculo de todos os Estados-membros a todas as convenções que se apliquem, de acordar uma regulamentação internacional para a responsabilidade e indemnização nos casos de danos por transporte de mercadorias nocivas e perigosas e, finalmente, de zelar por que todos os Estados-membros surjam, até 2012, na “lista branca” do Memorando de Entendimento de Paris³³⁵ - o que não veio a verificar-se, por falha da Eslováquia e Bulgária, que apareciam nesse ano na “lista cinzenta”³³⁶. Relativamente à proteção marítima, a União não ignora a constante ameaça terrorista, a pirataria e assaltos à mão armada no mar, ou o contrabando e tráfico - grandes

³²⁹ UE, COM(2009)8 final, p. 5

³³⁰ UE, COM(2009)8 final, p. 6

³³¹ UE, COM(2009)8 final, p. 6

³³² UE, COM(2009)8 final, p. 7

³³³ UE, COM(2009)8 final, p. 7

³³⁴ UE, COM(2009)8 final, p. 7

³³⁵ UE, COM(2009)8 final, p. 8

³³⁶ Cfr. *Flag performance list 2012* disponível em:

<https://www.parismou.org/sites/default/files/PMOU%20WGB%20Flags%20list%202012.pdf>

desafios que obrigam a conceber um leque de medidas “baseadas na prevenção e na capacidade de reação e resistência”³³⁷. O documento preconiza, pois, a criação de planos de resistência que beneficiem dos sistemas LRIT, recomenda igualmente um aperfeiçoamento do Código ISPS e, de forma mais ambiciosa, defende uma intervenção europeia no desenvolvimento e estabilização dos países na origem dos atos piratas³³⁸. Em matéria de vigilância marítima, a comunicação aplaude a iniciativa “*e-Maritime*”, que adapta o setor do transporte marítimo às novas tecnologias, promovendo a instalação de um sistema integrado de identificação, controlo, seguimento e comunicação³³⁹, cujos benefícios para a segurança são manifestos. A UE reclama, desta forma, uma “vantagem concorrencial”³⁴⁰ inegável, caracterizada por melhores níveis de segurança, proteção, vigilância e desempenho ambiental, o que, indubitavelmente, eleva a qualidade do seu serviço de transporte marítimo.

Neste documento, a Comissão volta a deixar clara a postura política comunitária na cena internacional. A União muito valoriza a cooperação internacional e esforça-se no sentido de conseguir um reforço das regras de segurança, bem como a consequente rápida aceitação e pleno cumprimento por todos os atores internacionais³⁴¹. A sua estratégia política passa também por uma “ação concertada”³⁴² nos vários fóruns internacionais (IMO, OIT, OMC, entre outros), por forma a garantir maior peso das suas posições. De extrema importância é, ainda, o princípio europeu de iniciativa de regulação comunitária, “na pendência de um acordo mais amplo a nível internacional”, isto é, a União Europeia dá prioridade ao entendimento internacional no seio da IMO para a concretização de políticas de segurança marítima, mas não se deixa prender por qualquer malogro das negociações nessa agência³⁴³.

Por último refere o documento que é vital para a competitividade do setor marítimo europeu e, em grande medida, para a sua tal “vantagem concorrencial”, que se

³³⁷ UE, COM(2009)8 final, p. 8

³³⁸ UE, COM(2009)8 final, p. 9

³³⁹ UE, COM(2009)8 final, p. 9

³⁴⁰ UE, COM(2009)8 final, p. 6

³⁴¹ UE, COM(2009)8 final, p. 11

³⁴² UE, COM(2009)8 final, p. 11

³⁴³ UE, COM(2009)8 final, p. 11

mantenha o apoio à investigação e inovação³⁴⁴. A Comissão reconhece os progressos que podem ainda ser feitos, por exemplo, em matéria de impacto ambiental dos navios ou de redução dos riscos de naufrágio, através, respetivamente, de novos modelos de embarcações e melhores equipamentos de segurança³⁴⁵. Assim se compreende a importância da investigação para a segurança marítima e a razão pela qual a UE pretende continuar a incentivá-la.

2.2.4 Livro Branco de 2011

O Livro Branco de março de 2011, intitulado *Roteiro do espaço único europeu dos transportes - Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos*, é o resultado da perceção europeia da insustentabilidade do seu mercado de transportes. A Comissão reconhece o problema, pelo aumento das emissões de gases com efeito de estufa, pela contínua dependência europeia do petróleo e, ainda, pelo crescimento do tráfego³⁴⁶. É, por isso, objetivo principal desta comunicação, definir os passos políticos a tomar, por forma a, até 2050, reverter essa tendência. Embora não seja exaustivo nas propostas relativas à segurança marítima, o documento não dispensa um olhar sobre este tema, que é essencial à qualidade do sistema de transportes, bem como ao seu bem-estar económico.

A Comissão expõe neste livro o desejo ambicioso da União de querer liderar a nível mundial no que respeita a segurança em todos os modos de transporte³⁴⁷. Como se pode ler, a “segurança no transporte ocupa lugar cimeiro na agenda da UE”³⁴⁸. Neste sentido, e no tocante aos assuntos marítimos, o órgão executivo volta a reforçar a importância da pressão política na cena internacional, a favor da aplicação universal de *standards* elevados de segurança, assim como a favor da proteção do ambiente e boas condições de trabalho e, ainda, do combate à pirataria e terrorismo³⁴⁹. É feito

³⁴⁴ UE, COM(2009)8 final, p. 13

³⁴⁵ UE, COM(2009)8 final, p. 13

³⁴⁶ UE, *Síntese da avaliação de impacto - Documento de acompanhamento do Livro Branco - Roteiro do espaço único europeu dos transportes - Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos*, SEC(2011)359 final, 28/3/2011, p. 2

³⁴⁷ UE, Livro Branco - Roteiro do espaço único europeu dos transportes - Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos, COM(2011)144 final, 28/3/2011, p. 11

³⁴⁸ UE, COM(2011)144 final, p. 12

³⁴⁹ UE, COM(2011)144 final, pp. 8 e 24

também apelo à implementação dos sistemas de gestão do tráfego marítimo³⁵⁰, devendo o *SafeSeaNet* tornar-se instrumento central de todos os meios de informação marítima necessários à segurança e proteção do meio marinho³⁵¹. A Comissão refere a necessidade de atualização da legislação relativa à segurança dos navios de passageiros³⁵², bem como da diretiva referente à formação dos marítimos (2008/106/CE)³⁵³. Outras propostas concretas dizem respeito a um trabalho de cooperação com os parceiros do Mediterrâneo, para reforço da segurança e vigilância marítimas nesse mar³⁵⁴; a uma análise da possibilidade de as guardas costeiras europeias partilharem funções³⁵⁵ e, ainda, a um estudo da viabilidade de um registo e pavilhão da UE, como “marca de qualidade” e segurança³⁵⁶.

³⁵⁰ UE, COM(2011)144 final, p. 10

³⁵¹ UE, COM(2011)144 final, p. 25

³⁵² UE, COM(2011)144 final, p. 25

³⁵³ UE, COM(2011)144 final, p. 22

³⁵⁴ UE, COM(2011)144 final, p. 34

³⁵⁵ UE, COM(2011)144 final, p. 25

³⁵⁶ UE, COM(2011)144 final, p. 25

Capítulo III: REGIME JURÍDICO

1. Segurança marítima e ambiente 1.1 Controlo pelo Estado do porto 1.2 Organizações de vistoria e inspeção 1.3 Deveres do Estado de bandeira 1.4 Vigilância marítima e comunicação de formalidades 1.5 Investigação de acidentes 1.6 Formação dos marítimos 1.7 Seguro e responsabilidade 1.8 Navios de passageiros 1.9 Requisitos técnicos 1.10 Prevenção da poluição 2. Proteção marítima 2.1 Proteção do navio e do porto 2.2 Inspeções da Comissão 2.3 Pirataria e assalto à mão armada no mar

I. Segurança marítima e ambiente

O quadro legislativo comunitário para a segurança marítima e ambiente é hoje extremamente forte e detalhado. Os trágicos naufrágios do *Erika* e *Prestige* foram catalisadores de uma profunda reforma da segurança marítima na UE, com o pacote Erika III a ter um papel significativo “na cobertura de toda a cadeia de responsabilidades no setor marítimo”³⁵⁷. A União procura, essencialmente, erradicar os navios *substandard*, garantir a máxima proteção dos passageiros e tripulações, minimizar o impacto ambiental e assegurar que os operadores que seguem as regras internacionais não são prejudicados por uma concorrência menos zeladora da segurança³⁵⁸.

1.1 Controlo pelo Estado do porto

O controlo pelo Estado do porto consiste na inspeção de navios estrangeiros para verificação do seu cumprimento das normas internacionais. Aproveitando o conhecimento e experiência adquiridos através do Memorando de Entendimento de Paris de 1982³⁵⁹, a UE elaborou a Directiva 2009/16/CE que atualiza e, por isso, revoga o regime da anterior Directiva 95/21/CE³⁶⁰, visando a erradicação das águas comunitárias, daqueles navios que não cumpram com as normas internacionais de segurança³⁶¹. Ou seja, esta diretiva força todos os navios que naveguem em águas sob jurisdição de um Estado-membro ou que façam escala num porto ou ancoradouro de um Estado-membro³⁶², independentemente do seu pavilhão, a obedecerem às normas internacionais e comunitárias relativas à segurança marítima, proteção do transporte marítimo, proteção do meio ambiente, bem como das condições de vida e trabalho a bordo³⁶³. Os navios são inspecionados com uma “frequência variável em função do seu perfil de risco”³⁶⁴, isto é, os navios com perfil de menor risco, são menos vezes

³⁵⁷ Cfr http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/safety/index_en.htm (tradução livre de: “covering all chains of responsibility in the maritime sector”)

³⁵⁸ Cfr http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/safety/index_en.htm

³⁵⁹ UE, Directiva 2009/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa à inspeção de navios pelo Estado do porto, JO L 131/57, 28/5/2009, alínea b) do art. 1º

³⁶⁰ UE, Directiva 2009/16/CE, art. 37º

³⁶¹ UE, Directiva 2009/16/CE, art. 1º

³⁶² UE, Directiva 2009/16/CE, nº 1 do art. 3º

³⁶³ UE, Directiva 2009/16/CE, alínea a) do art. 1º

³⁶⁴ UE, Directiva 2009/16/CE, alínea c) do art. 1º

submetidos a controlo³⁶⁵; aqueles com perfil de maior risco, estarão sujeitos a mais frequentes inspeções aprofundadas³⁶⁶. O artigo 16º da presente diretiva prevê a recusa de acesso aos portos e ancoradouros de um Estado-membro a qualquer navio que conste da “lista cinzenta” ou “lista negra” do Memorando de Paris³⁶⁷, exceto nos casos de tentativa de controlo dos riscos de poluição ou de correção de anomalias³⁶⁸. Verifica-se neste instrumento jurídico, uma intenção clara da política europeia de harmonizar procedimentos a nível comunitário e de internacionalizar o respeito por *standards* mínimos de segurança.

Esta importante diretiva, integrada no pacote Erika III, entrou em vigor em junho de 2009 e passou a ser aplicada a partir do dia 1 de janeiro de 2011³⁶⁹. Foi mais tarde alterada pela Diretiva 2013/38/UE, onde se incluiu nas convenções com carácter vinculativo, a Convenção do Trabalho Marítimo de 2006³⁷⁰, e posteriormente pelo Regulamento (UE) nº 2015/757, onde se acrescentou à lista de certificados e documentos do Anexo IV, a serem verificados na inspeção inicial, um novo “documento de conformidade [...] relativo à monitorização, comunicação e verificação das emissões de dióxido de carbono provenientes do transporte marítimo”³⁷¹.

1.2 Organizações de vistoria e inspeção

As obrigações do Estado de bandeira de inspecionar os navios e certificar a sua conformidade com as normas internacionais, são geralmente delegadas nas chamadas organizações de vistoria e inspeção, ou sociedades de classificação. Como argumenta Nicolai Lagoni, estas sociedades são absolutamente essenciais e beneficiam todo o sistema marítimo, quer do ponto de vista da eficiência económica, quer da perspetiva

³⁶⁵ UE, Directiva 2009/16/CE, alínea a) do art. 11º

³⁶⁶ ver UE, Directiva 2009/16/CE, nº 3 do art. 13º

³⁶⁷ UE, Directiva 2009/16/CE, nº 1 do art. 16º

³⁶⁸ UE, Directiva 2009/16/CE, nº 6 do art. 21º

³⁶⁹ ver UE, Directiva 2009/16/CE, arts. 38º e nº1 do 36º

³⁷⁰ UE, Directiva 2013/38/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de agosto de 2013, que altera a Directiva 2009/16/CE relativa à inspeção pelo Estado do porto, JO L 218/1, 14/8/2013, alínea 1) do art. 1º

³⁷¹ UE, Regulamento (UE) 2015/757 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de julho de 2015 relativo à monitorização, comunicação e verificação das emissões de dióxido de carbono provenientes do transporte marítimo e que altera a Directiva 2009/16/CE, JO L 123/55, 19/5/2015, art. 25º

do conhecimento técnico³⁷². Por essa razão, escreve, “the system of maritime safety would be less secure and more expensive without them”³⁷³. A UE, com vista a reformular todo o regime de reconhecimento destas organizações, revogou a Directiva 94/57/CE e introduziu dois novos instrumentos, designadamente, o Regulamento (CE) n° 391/2009 e a Directiva 2009/15/CE. O regulamento estabelece os critérios mínimos (gerais e específicos) para a obtenção ou manutenção do reconhecimento comunitário das organizações responsáveis pela inspeção, vistoria e certificação dos navios, para que possam ser cumpridas as normas das convenções internacionais sobre segurança marítima e prevenção da poluição³⁷⁴. A União exige um elevado nível de qualidade da organização, já que isso representa o primeiro passo na garantia da segurança dos navios e proteção do ambiente. A necessidade de reforço dos critérios mínimos face à diretiva de 1994³⁷⁵, é uma clarividência da opção estratégica e política europeia de combater o risco de insegurança a bordo e de lutar pela melhoria contínua dos *standards* de segurança marítima. O regulamento estipula, então, os procedimentos de pedido de reconhecimento da organização à Comissão³⁷⁶; da concessão desse reconhecimento³⁷⁷; da possibilidade de a Comissão aplicar medidas preventivas e corretivas ou mesmo coimas ou sanções pecuniárias temporárias³⁷⁸. À Comissão são concedidas também competências para retirar o reconhecimento da organização e para avaliar a sua prestação³⁷⁹. No contexto dos artigos 6° e 7°, a Comissão estabeleceu mais tarde, no Regulamento (UE) n° 788/2014, “no interesse da transparência” e para que se permita “conhecimento antecipado” às organizações reconhecidas, normas detalhadas para a tomada de decisão e aplicação das coimas e sanções pecuniárias temporárias, assim como a retirada de reconhecimento referidas nesses artigos³⁸⁰. O Regulamento de 2009 zela ainda pela cooperação entre as

³⁷² Nicolai LAGONI, *The Liability of Classification Societies*, Vol. IX - Hamburg Studies on Maritime Affairs, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007, p. 304

³⁷³ LAGONI, *The Liability... op. cit.*, p. 304 (tradução livre: “o sistema de segurança marítima seria menos seguro e mais caro sem elas”)

³⁷⁴ UE, Regulamento (CE) n° 391/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativo às regras comuns para as organizações de vistoria e inspeção de navios, JO L 131/11, 28/5/2009, art. 1°

³⁷⁵ UE, Regulamento (CE) n° 391/2009, considerando 5

³⁷⁶ UE, Regulamento (CE) n° 391/2009, art. 3°

³⁷⁷ UE, Regulamento (CE) n° 391/2009, art. 4°

³⁷⁸ UE, Regulamento (CE) n° 391/2009, arts. 5° e 6°

³⁷⁹ UE, Regulamento (CE) n° 391/2009, arts. 7° e 8°

³⁸⁰ UE, Regulamento (UE) n° 788/2014 da Comissão, de 18 de julho de 2014, que estabelece regras circunstanciadas para a aplicação de coimas e sanções pecuniárias temporárias e a retirada do

organizações reconhecidas, já que, novamente, se preza pela harmonização dos procedimentos e, assim, pela “interpretação coerente” dos convênios internacionais³⁸¹.

Por seu turno, a Directiva 2009/15/CE concentra-se na determinação das medidas que estabelecem a relação dos Estados-membros com as organizações reconhecidas³⁸². Um Estado-membro pode, portanto, autorizar uma organização a exercer, em seu nome, as funções de vistoria e inspecção, desde que esta tenha o reconhecimento da Comissão, nos termos do Regulamento (CE) n° 391/2009³⁸³. O Estado-membro deve, num intervalo mínimo de dois anos, avaliar o desempenho das organizações que operam em seu nome, uma vez que lhe é atribuído o poder de suspender ou remover a autorização³⁸⁴. A diretiva prevê, de igual forma, a cooperação dos Estados-membros com as organizações reconhecidas, por forma a garantir a tal “interpretação coerente” das convenções internacionais³⁸⁵. Tanto o regulamento como a diretiva são produto do pacote Erika III e foram em dezembro de 2014 devidamente alterados pelo Regulamento de Execução (UE) n° 1355/2014 e Directiva de Execução 2014/111/UE, em virtude da adoção pela IMO, de códigos e alterações a determinadas convenções e protocolos³⁸⁶. É de mencionar, ainda, a Decisão 2009/491/CE que, no seu Anexo I, fixa os critérios técnicos para a determinação da prestação de uma organização reconhecida como “ameaça inaceitável à segurança ou ao ambiente”³⁸⁷.

reconhecimento a organizações de vistoria e inspecção de navios nos termos dos artigos 6.º e 7.º do Regulamento (CE) n° 391/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, JO L 214/12, 19/7/2014, considerando 2

³⁸¹ UE, Regulamento (CE) n° 391/2009, art. 10º

³⁸² UE, Directiva 2009/15/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa às regras comuns para as organizações de vistoria e inspecção de navios e para as actividades relevantes das administrações marítimas, JO L 131/47, 28/5/2009, art. 1º

³⁸³ UE, Directiva 2009/15/CE, n° 2 do art. 3º

³⁸⁴ UE, Directiva 2009/15/CE, arts. 9º e 8º

³⁸⁵ UE, Directiva 2009/15/CE, n° 3 do art. 11º

³⁸⁶ ver UE, Regulamento de Execução (UE) n° 1355/2014 da Comissão, de 17 de dezembro de 2014, que altera o Regulamento (CE) n° 391/2009 na sequência da adoção de determinados códigos e de alterações conexas a determinadas convenções e protocolos pela Organização Marítima Internacional (IMO), JO L 365/82, 19/12/2014, art. 1º e UE, Directiva de Execução 2014/111/UE da Comissão, de 17 de dezembro de 2014, que altera a Directiva 2009/15/CE na sequência da adoção de determinados códigos e de alterações conexas a determinadas convenções e protocolos pela Organização Marítima Internacional (IMO), JO L 366/83, 20/12/2014, art. 1º

³⁸⁷ ver UE, Decisão da Comissão, de 16 de Junho de 2009, relativa aos critérios a seguir para decidir se o desempenho de uma organização que actua em nome de um Estado de bandeira pode ser considerado uma ameaça inaceitável à segurança ou ao ambiente (2009/491/CE), JO L 162, 25/6/2009, Anexo I

1.3 Deveres do Estado de bandeira

Em matéria daqueles que são os deveres do Estado de bandeira, destaca-se a Directiva 2009/21/CE, que figurava igualmente nas propostas do importante pacote Erika III. Este instrumento sublinha as obrigações dos Estados-membros, enquanto Estados de bandeira, de cumprimento das normas decorrentes das convenções internacionais aplicáveis, com vista a garantir a segurança marítima e prevenção da poluição³⁸⁸. O Estado de bandeira tem, assim, a responsabilidade sobre a conformidade do navio que arvora o seu pavilhão com a lei internacional³⁸⁹. Em nome do rigor, qualidade e transparência do trabalho das administrações, devem os Estados-membros permitir auditorias da IMO às suas administrações, sendo os seus resultados posteriormente publicados³⁹⁰, bem como desenvolver um sistema de gestão da qualidade para as atividades dessas administrações³⁹¹. Esta diretiva da UE é mais um exemplo do seu esforço de imprimir nos seus Estados-membros os valores da segurança a bordo, gestão de risco e respeito pelo meio marinho.

Considerou-se “mais adequad[o]”³⁹² especificarem-se as normas do trabalho marítimo numa nova diretiva, sem prejuízo de afetar as Directivas 2009/13/CE ou 2009/21/CE³⁹³. A Diretiva 2013/54/UE, relativa a certas responsabilidades do Estado de bandeira no cumprimento e aplicação da Convenção do Trabalho Marítimo de 2006, é uma consequência direta da entrada em vigor dessa convenção em agosto de 2013, mas representa, sobretudo, o resultado da perceção e preocupação europeias com o fator humano como causa primeira dos acidentes no mar. Esta diretiva de 2013 contém, então, algumas disposições do Título 5 da Convenção do Trabalho Marítimo³⁹⁴, pois pretende “assegurar o direito de todos os marítimos a condições dignas de vida e de trabalho”³⁹⁵. Novamente, seguindo orientações jurídicas da IMO quanto à segurança marítima, a União zela, através deste instrumento, pela garantia

³⁸⁸ UE, Directiva 2009/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa ao cumprimento das obrigações do Estado de bandeira, JO L 131/132, 28/5/2009, art. 1º

³⁸⁹ UE, Directiva 2009/21/CE, art. 4º

³⁹⁰ UE, Directiva 2009/21/CE, art. 7º

³⁹¹ UE, Directiva 2009/21/CE, nº 1 do art. 8º

³⁹² UE, Directiva 2013/54/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, relativa a certas responsabilidades do Estado de bandeira no cumprimento e aplicação da Convenção do Trabalho Marítimo, de 2006, JO L 329/1, 10/12/2013, considerando 10

³⁹³ UE, Directiva 2013/54/UE, art. 1º

³⁹⁴ UE, Directiva 2013/54/UE, considerando 8

³⁹⁵ UE, Directiva 2013/54/UE, considerando 7

das condições profissionais ótimas dos trabalhadores marítimos, com a intenção clara de reduzir a possibilidade de acidente e de proteger o transporte marítimo.

1.4 Vigilância marítima e comunicação de formalidades

A ideia de um sistema comunitário de acompanhamento e informação do movimento dos navios, para uma melhor segurança marítima e maior prevenção da poluição, não é nova. A diretiva de 2002 vem revogar o regime - já desatualizado tecnologicamente - da Directiva 93/75/CEE, passando, então, a ser necessário que os navios que escalem em portos da União estejam equipados com um sistema de identificação automática (AIS) e um sistema de registo dos dados de viagem (VDR)³⁹⁶. No caso do primeiro sistema, este facilita o acompanhamento do tráfego, permitindo melhorar a eficácia do transporte, enquanto que a tecnologia VDR pode ser crucial na investigação de um acidente³⁹⁷. Este instrumento jurídico obriga também à notificação prévia de entrada num porto comunitário, assim como à notificação de transporte de mercadorias perigosas ou poluentes³⁹⁸. O Título III da presente diretiva prevê procedimentos cautelares especiais para um acompanhamento mais rigoroso dos navios de risco e comunicação em caso de incidente ou acidente marítimo. Importa aqui referir o artigo 20º, onde se insta os Estados-membros a preparem um plano para acolhimento de um navio em perigo num local de refúgio. Em resumo, e conforme descrito no artigo 1º, esta diretiva tem como finalidade o estabelecimento de um sistema de vigilância marítima para melhoria da segurança a bordo, proteção do transporte internacional e maior prevenção de poluição. O sistema de notificações e a constante vigilância dos navios é absolutamente essencial, considerando o forte congestionamento de algumas águas europeias e, sobretudo, a importância económica do transporte marítimo.

Para efeitos de atualização tecnológica e reforço do regime de segurança, esta diretiva foi mais tarde alterada pela Directiva 2009/17/CE, dando-se, assim, efeito a mais uma das propostas do pacote Erika III. A primeira importante alteração tem que ver com o

³⁹⁶ UE, Directiva 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2002, relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios e que revoga a Directiva 93/75/CEE do Conselho, JO L 208/10, 5/8/2002, arts. 6º e 10º

³⁹⁷ UE, Directiva 2002/59/CE, considerando 7

³⁹⁸ UE, Directiva 2002/59/CE, arts. 4º e 13º

alargamento dos navios considerados no artigo 6º, neste caso, passando os navios de pesca com comprimento superior a 15 metros a ter que dispor também de um sistema AIS³⁹⁹. Relevante é igualmente a inclusão dos navios não segurados ou sem garantias financeiras, bem como aqueles que apresentem anomalias capazes de abalar a segurança da navegação ou poluir o meio marinho, no conceito dos navios de risco⁴⁰⁰. Devem ser incorporadas no sistema de acompanhamento e informação do tráfego marítimo, novas ferramentas tecnológicas, tais como o sistema mundial de navegação por satélite ou os sistemas LRIT⁴⁰¹. As disposições do artigo 20º relativas aos locais de refúgio são alteradas de acordo com as novas diretrizes adotadas na Resolução A.949(23) da IMO⁴⁰². Esta emenda de 2009 acrescenta ainda a ideia de criação, ao nível nacional ou local, de sistemas de gestão de informações marítimas, que sejam integráveis no *SafeSeaNet*, para que este se torne plataforma comunitária de referência⁴⁰³. Pode, portanto, afirmar-se, que o alargar da exigência dos equipamentos AIS a navios de pesca, a consideração das embarcações sem seguro como navios de risco, ou a previsão de medidas para o caso específico de risco devido ao estado do gelo⁴⁰⁴, são alguns exemplos evidentes de uma política europeia de constante reforço e aperto da segurança no mar, bem como de uma política de constante procura de soluções práticas para reduzir a possibilidade de acidentes marítimos.

Em 2011 procedeu-se a uma pequena alteração da diretiva de 2009. A necessidade de atualização da mesma, devido à adoção da Resolução MSC.286(86) da IMO e de alterações à Convenção SOLAS, bem como a carência de esclarecimento quanto ao poder dos Estados-membros na instrução das empresas de assistência, salvamento e reboque, foram *raison d'être* para essa alteração⁴⁰⁵. Três anos mais tarde, através da Diretiva 2014/100/UE, a Comissão reformulou o Anexo III da diretiva de 2002 relativo às mensagens eletrónicas, com o objetivo de renovar a arquitetura do sistema

³⁹⁹ UE, Directiva 2009/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, que altera a Directiva 2002/59/CE relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios, JO L 131/101, 28/5/2009, nº 3 do art. 1º

⁴⁰⁰ UE, Directiva 2009/17/CE, nº 7 do art. 1º

⁴⁰¹ UE, Directiva 2009/17/CE, considerando 24

⁴⁰² UE, Directiva 2009/17/CE, considerando 11

⁴⁰³ UE, Directiva 2009/17/CE, considerando 23

⁴⁰⁴ UE, Directiva 2009/17/CE, nº 8 do art. 1º

⁴⁰⁵ UE, Directiva 2011/15/UE da Comissão, de 23 de Fevereiro de 2011, que altera a Directiva 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios, JO L 49/33, 24/2/2011, considerandos 1, 2 e 3

européu de intercâmbio de informações marítimas, *SafeSeaNet*⁴⁰⁶. A ideia subjacente a esta alteração tem que ver com o facto da União querer tirar máximo proveito dos sistemas de informação eletrónicos e da sua integração, pela economia de recursos e custos que isso representa, mas principalmente, por também proporcionar uma segurança marítima e proteção do ambiente mais fortes.

A Directiva 2010/65/UE prevê uma simplificação e harmonização dos procedimentos administrativos relativos à comunicação de formalidades⁴⁰⁷. No seu anexo listam-se as várias formalidades a serem declaradas, como aquelas que resultam de convenções internacionais, de atos jurídicos da União ou, ainda, de legislação nacional aplicável. Este é um instrumento importante para a coordenação e harmonização, ao nível comunitário, dos processos de declaração de formalidades, mas também essencial na transição para os formatos eletrónicos dos dados comunicados, o que beneficia em larga escala todo o transporte marítimo. Considere-se, para este efeito, o artigo 7º, onde se estabelece o limite de 1 de junho de 2015 para a receção em formato de papel de informações exigidas por um ato jurídico da UE⁴⁰⁸. Também o artigo 5º descreve como os Estados-membros devem desenvolver uma “plataforma electrónica única”, onde os vários sistemas eletrónicos marítimos comunicam - como o *SafeSeaNet*, *e-Customs*, entre outros - e onde se recebem todas as informações⁴⁰⁹. Estas informações devem depois ser postas à disposição das autoridades competentes, bem como de todos os Estados-membros⁴¹⁰, o que demonstra a preocupação dos *policy-makers* europeus em tornar geral o conhecimento sobre o que acontece nas águas europeias - por razões, novamente, de segurança.

1.5 Investigação de acidentes

Sob a premissa de que uma investigação a um acidente marítimo contribui para a prevenção da ocorrência de novos acidentes, o Parlamento Europeu e o Conselho

⁴⁰⁶ UE, Diretiva 2014/100/UE da Comissão, de 28 de outubro de 2014, que altera a Diretiva 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios, JO L 308/82, 29/10/2014, Anexo III

⁴⁰⁷ UE, Directiva 2010/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Outubro de 2010, relativa às formalidades de declaração exigidas aos navios à chegada e/ou à partida dos portos dos Estados-Membros e que revoga a Directiva 2002/6/CE, JO L 283/1, 29/10/2010, nº 1 do art. 1º

⁴⁰⁸ UE, Directiva 2010/65/UE, art. 7º

⁴⁰⁹ UE, Directiva 2010/65/UE, nº 1 do art. 5º

⁴¹⁰ UE, Directiva 2010/65/UE, nº 1 do art. 5º

adotaram em abril de 2009, como resultado de uma das propostas do Erika III, uma diretiva que estabelece os procedimentos para a realização dessas investigações. Na verdade, já o próprio direito internacional obrigava à condução de inquéritos no caso de um acidente marítimo⁴¹¹. Neste sentido, a Directiva 2009/18/CE, ao determinar “os princípios fundamentais que regem a investigação de acidentes no sector do transporte marítimo”⁴¹², procura objetivamente reforçar a segurança marítima e reduzir o risco de acidente no mar, o que ajuda, logicamente, na prevenção da poluição causada pelos navios⁴¹³. Em caso de acidente marítimo muito grave, a investigação, que se pretende sempre eficaz, célere e independente, é obrigatória para o Estado de bandeira, Estado costeiro se o acidente acontecer nas suas águas interiores ou mar territorial e Estado-membro que veja implicado qualquer interesse legítimo seu⁴¹⁴. Para os acidentes graves, o órgão de investigação faz uma avaliação prévia e decide se há lugar a uma investigação de segurança ou não⁴¹⁵. No artigo 8º define-se a necessidade de o órgão de investigação ser “imparcial, de carácter permanente, dotado das competências necessárias, e por investigadores devidamente qualificados”⁴¹⁶, para garantir a eficácia das investigações e, com isso, o pretendido reforço da segurança marítima. Finalmente, o mecanismo das recomendações de segurança previsto no artigo 15º, assim como a conservação e análise dos dados relativos a incidentes e acidentes marítimos na base de dados europeia EMCIP, de acordo com o artigo 17º, são soluções práticas que evidenciam a procura pelo aprender com o erro, isto é, soluções que permitem retirar de qualquer situação de insegurança no mar, a devida lição, que levará, por sua vez, à constante melhoria das condições de segurança e prevenção de acidente.

⁴¹¹ ver UNCLOS, nº 7 do art. 94º

⁴¹² ver UE, Directiva 2009/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, que estabelece os princípios fundamentais que regem a investigação de acidentes no sector do transporte marítimo e que altera as Directivas 1999/35/CE do Conselho e 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, JO L 131/114, 28/5/2009

⁴¹³ UE, Directiva 2009/18/CE, nº 1 do art. 1º

⁴¹⁴ UE, Directiva 2009/18/CE, nº 1 do art. 4º e nº 1 do art. 5º

⁴¹⁵ UE, Directiva 2009/18/CE, nº 2 do art. 5º - A UE rege-se pelas definições da IMO quanto ao que são “acidentes graves” e “acidentes muito graves”.

⁴¹⁶ UE, Directiva 2009/18/CE, nº 1 do art. 8º

Com a entrada em vigor deste instrumento jurídico, foram revogados os artigos 12º e 11º sobre investigação de acidentes da Directiva 1999/35/CE e Directiva 2002/59/CE respetivamente⁴¹⁷.

1.6 Formação dos marítimos

Facilmente se compreende a exigência de um nível de formação mínimo para os marítimos, depois do reconhecimento do fator humano como causa principal dos acidentes no mar. No entender da União, um nível elevado de formação e treino do pessoal marítimo, é condição essencial para, não só, incrementar a competitividade da indústria marítima europeia, mas também garantir maior segurança e proteção do ambiente⁴¹⁸. Isto quer então dizer, que a insuficiência de marítimos qualificados, como resultado (entre outras razões) da contratação de mão-de-obra barata em países terceiros, devido a uma “liberalização do registo de navios”⁴¹⁹, representa uma verdadeira ameaça para a segurança marítima europeia. Perante uma carência de profissionais marítimos bem formados⁴²⁰ e uma estimativa de aumento dessa carência⁴²¹, foi importante elaborar um instrumento jurídico que zelasse, justamente, pela formação de qualidade dos marítimos europeus. Vale a pena referenciar a passagem do documento de 2005 da BIMCO, onde se lê ser o reforço da formação, a solução para a falta de oficiais marítimos⁴²². A Directiva 2008/106/CE é concebida, precisamente, com base neste raciocínio, exigindo-se, então, um nível de conhecimento mínimo dos marítimos, por forma a combater o problema da escassez de profissionais bem formados e garantir, assim, maior segurança no mar.

É, pois, intenção desta diretiva, estabelecer um nível mínimo e harmonizado de formação dos profissionais marítimos a bordo de uma embarcação com bandeira de

⁴¹⁷ UE, Directiva 2009/18/CE, art. 24º

⁴¹⁸ UE, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the training and recruitment of seafarers, COM(2001)188 final, 6/4/2001, p. 15

⁴¹⁹ Laura Carballo PIÑEIRO, *International Maritime Labour Law*, Vol. XXXIV - Hamburg Studies on Maritime Affairs, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015, p. 50 (tradução livre de: “liberalisation of ship registration”)

⁴²⁰ UE, COM(2001)188 final, p. 3

⁴²¹ BIMCO/ISF, *Manpower 2005 Update - The worldwide demand for and supply of seafarers*, 12/2005, p. 4

⁴²² BIMCO/ISF, *Manpower 2005 Update - The worldwide demand for and supply of seafarers*, 12/2005, p. 3

um Estado-membro⁴²³. Serve de base a este instrumento comunitário a Convenção STCW de 1978⁴²⁴, ficando os Estados-membros incumbidos de assegurar que a formação dos seus marítimos corresponde, pelo menos, às exigências previstas nessa convenção⁴²⁵. O mesmo acontece para os países terceiros, obrigados a fazer valer essas exigências, para que seja possível o reconhecimento dos seus certificados, nos termos do artigo 19º. O instrumento fornece diretrizes para a prevenção e sanção de práticas fraudulentas relativas à emissão dos certificados de competência⁴²⁶. Em nome, também, da qualidade de todo o sistema de formação e certificação, deve este ser vigiado por normas de qualidade, de acordo com o artigo 10º⁴²⁷. A diretiva cria ainda disposições para que os Estados-membros garantam a aptidão física (quer em termos de capacidade visual e auditiva, quer em termos de fadiga)⁴²⁸ dos marítimos. No âmbito da inspeção pelo Estado do porto, é verificada a regularidade dos certificados ou dispensa adequada dos marítimos a bordo⁴²⁹.

A Diretiva 2012/35/UE veio incorporar no direito comunitário as chamadas “alterações de Manila”, isto é, aquelas acordadas em 2010 na Conferência das Partes na Convenção STCW⁴³⁰. Uma das alterações de maior relevância tem que ver com a consideração da vertente *maritime security*, ou proteção marítima (e, por isso, do Código ISPS), ignorada na Diretiva de 2008. O Anexo I, para o qual o artigo 3º remete, e especificamente a Regra VI/6, torna esta ideia clara, ao impor “requisitos mínimos obrigatórios aplicáveis à formação e instrução de todos os marítimos no domínio da proteção”⁴³¹. Para além, portanto, de se exigir aos marítimos uma formação mais abrangente, também se reformularam disposições relativas à prevenção das práticas fraudulentas, assim como outras relativas à aptidão física dos marítimos; todas elas, com vista ao reforço da segurança marítima. Para exemplificar,

⁴²³ UE, Directiva 2008/106/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos, JO L 323/33, 3/12/2008, considerando 6

⁴²⁴ UE, Directiva 2008/106/CE, considerando 7

⁴²⁵ UE, Directiva 2008/106/CE, nº 1 do art. 3º

⁴²⁶ UE, Directiva 2008/106/CE, arts. 8º e 9º

⁴²⁷ UE, Directiva 2008/106/CE, art. 10º

⁴²⁸ UE, Directiva 2008/106/CE, nº 1 do art. 11º e art. 15º

⁴²⁹ UE, Directiva 2008/106/CE, nº 1 do art. 22º

⁴³⁰ UE, Directiva 2012/35/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que altera a Directiva 2008/106/CE relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos, JO L 343/78, 14/12/2012, considerando 3

⁴³¹ UE, Directiva 2012/35/UE, Anexo I, cap. VI, Regra VI/6

aumentou-se o período de descanso semanal obrigatório de 70 para 77 horas⁴³², igualando-se, assim, a norma prevista na Convenção do Trabalho Marítimo de 2006⁴³³.

No âmbito da formação marítima, são de mencionar ainda a Directiva 2005/45/CE relativa ao reconhecimento mútuo dos certificados dos marítimos e uma mais antiga, mas ainda em vigor, Directiva 79/115/CEE do Conselho sobre a pilotagem de navios por pilotos de alto mar nos (muitas vezes) perigosos e congestionados Mar do Norte e Canal da Mancha⁴³⁴. Quanto à primeira, o seu objetivo foi o de facilitar o reconhecimento dos certificados de competência dos marítimos - cidadãos europeus ou nacionais de um Estado terceiro, mas titulares de certificado emitido por um Estado-membro⁴³⁵ - em nome da sua mobilidade profissional, tão importante para melhor controlar e combater o problema da escassez de marítimos na União⁴³⁶.

1.7 Seguro e responsabilidade

Produto, também, do famoso pacote Erika III, a Directiva 2009/20/CE sobre os seguros dos proprietários marítimos, pretende “reforçar a qualidade da marinha mercante mediante uma maior responsabilização de todos os operadores económicos”⁴³⁷. Este objetivo deve ser perseguido através da exigência de um seguro que cubra o navio, conforme prescreve o artigo 4º⁴³⁸. Com efeito, esta obrigação de seguro aplica-se a navios que arvoem bandeira de um Estado-membro, mas também a navios de pavilhão extracomunitário que escalem um porto sob jurisdição de um Estado-membro, uma vez que o *port state control* nos termos da Directiva 2009/16/CE, pressupõe a verificação do certificado de seguro⁴³⁹. Este certificado de

⁴³² UE, Directiva 2012/35/UE, nº 14 do art. 1º

⁴³³ CTM, D.R. I Série nº 7 (12/1/2015), alínea b) do nº 5 da Norma A2.3

⁴³⁴ ver UE, Directiva 79/115/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1978, relativa à pilotagem de navios por pilotos de alto mar no Mar do Norte e Canal da Mancha, JO L 33/32, 8/2/1979

⁴³⁵ UE, Directiva 2005/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa ao reconhecimento mútuo dos certificados dos marítimos emitidos pelos Estados-Membros e que altera a Directiva 2001/25/CE, JO L 255/160, 30/9/2005, art. 1º

⁴³⁶ UE, Directiva 2005/45/CE, considerando 2

⁴³⁷ UE, Directiva 2009/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa ao seguro dos proprietários de navios em matéria de créditos marítimos, JO L 131/128, 28/5/2009, considerando 1

⁴³⁸ UE, Directiva 2009/20/CE, nº 1 do art. 4º

⁴³⁹ ver UE, Directiva 2009/20/CE, nº 2 do art. 4º e nº 1 do art. 5º

seguro a que se faz referência no artigo 6º, deve encontrar-se a bordo, sob pena da autoridade competente emitir uma ordem de expulsão do navio, que implica a proibição da sua entrada em qualquer porto comunitário⁴⁴⁰. Devem ainda os Estados-membros fazer valer as disposições desta diretiva, por meio de um sistema de sanções “efectivas, proporcionadas e dissuasivas”⁴⁴¹. Este é mais um instrumento do arsenal europeu para a segurança marítima, que se preocupa com uma gestão e controlo dos danos em caso de acidente marítimo.

Em matéria de seguro e responsabilidade, são igualmente relevantes as decisões do Conselho - tomadas em 2002 e 2004 - de autorizar a assinatura, ratificação ou adesão dos Estados-membros à Convenção Bancas⁴⁴², à Convenção HNS⁴⁴³ e, finalmente, ao protocolo de 2003 à Convenção FIPOl de 1992⁴⁴⁴. Estes são três passos políticos que representam, sem qualquer dúvida, uma estratégia de reforço do sistema de seguros marítimos em vigor na UE e que tem em vista a melhoria da qualidade do transporte marítimo, para além de ter o efeito positivo de consciencializar os proprietários de navios dos perigos de um acidente no mar e da necessidade de um comportamento a bordo de prevenção de acidentes. Faça-se mencionar a presença de um artigo em todas as três decisões, que insta os Estados-membros a trabalharem no sentido da União (na altura “Comunidade”) se tornar parte-contratante nas referidas convenções⁴⁴⁵. Algo, que é demonstrativo do esforço comunitário em obter poderes para garantir mais voz na cena internacional, zelando-se pela a uniformidade das suas posições, estratégias e objetivos políticos.

⁴⁴⁰ UE, Directiva 2009/20/CE, nº 2 do art. 5º

⁴⁴¹ UE, Directiva 2009/20/CE, art. 7º

⁴⁴² UE, Decisão do Conselho, de 19 de Setembro de 2002, que autoriza os Estados-Membros a assinar, ratificar ou aderir, no interesse da Comunidade, à Convenção Internacional de 2001 sobre a Responsabilidade Civil por Danos resultantes da Poluição causada por Combustível de Bancas (Convenção Bancas) (2002/762/CE), JO L 256/7, 25/9/2002, nº 1 do art. 1º

⁴⁴³ UE, Decisão do Conselho, de 18 de Novembro de 2002, que autoriza os Estados-Membros a ratificar ou aderir, no interesse da Comunidade, à Convenção Internacional de 1996 sobre a responsabilidade e a indemnização por danos resultantes do transporte de substâncias perigosas e nocivas por mar (“Convenção HNS”) (2002/971/CE), JO L 337/55, 13/12/2002, nº 1 do art. 1º

⁴⁴⁴ UE, Decisão do Conselho, de 2 de Março de 2004, que autoriza os Estados-Membros a assinar ou a ratificar, no interesse da Comunidade Europeia, ao protocolo de 2003 à Convenção Internacional para a constituição de um fundo internacional para compensação pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos, de 1992, e que autoriza a Áustria e o Luxemburgo a aderirem, no interesse da Comunidade Europeia, aos instrumentos de referência (2004/246/CE), JO L 78/22, 16/3/2004, nº 1 do art. 1º

⁴⁴⁵ ver UE, Decisão do Conselho 2002/762/CE, art. 5º; UE, Decisão do Conselho 2002/971/CE, art. 5º e UE, Decisão do Conselho 2004/246/CE, art. 4º

1.8 Navios de passageiros

A segurança dos navios de passageiros - tão importantes para a mobilidade dos cidadãos europeus - é absolutamente essencial, já que, neste tipo de embarcação, se lida invariavelmente com um elevado número de vidas humanas. A Directiva 2009/45/CE representa um dos mais importantes instrumentos jurídicos comunitários nesta matéria. É seu objetivo “estabelecer um nível uniforme de segurança de pessoas e bens nos navios de passageiros novos e existentes e nas embarcações de passageiros de alta velocidade que efectuam viagens domésticas”⁴⁴⁶. A Convenção SOLAS de 1974 serve de base a esta diretiva, com muitas das suas disposições a serem citadas no artigo 6º sobre “prescrições de segurança”⁴⁴⁷. A diretiva reserva também um artigo para a garantia do acesso seguro das pessoas com mobilidade reduzida aos navios de passageiros⁴⁴⁸. Está prevista a possibilidade de um Estado-membro adotar medidas de segurança suplementares; isentar um navio de certas prescrições da diretiva, mas também suspender a atividade de um navio que se considere em estado de risco⁴⁴⁹. Os navios de passageiros devem todos dispor de um certificado de segurança, renovado aquando de cada vistoria periódica a que se refere o artigo 12º⁴⁵⁰. Uma forma clara de garantir uma larga abrangência das normas da presente diretiva, ou seja, de zelar por uma segurança marítima mais presente e rigorosa, consistiu na atribuição de um dever e de um direito do Estado de acolhimento, nomeadamente aqueles previstos no nº 1 do artigo 3º e no nº 3 do artigo 5º, respetivamente. O Estado de acolhimento deve, portanto, asseverar o pleno cumprimento das disposições desta diretiva por parte dos navios de passageiros e embarcações de passageiros de alta velocidade com pavilhão extracomunitário, assim como pode inspecionar este tipo de navios utilizados em viagens domésticas.

⁴⁴⁶ UE, Directiva 2009/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Maio de 2009, relativa às regras e normas de segurança para os navios de passageiros, JO L 163/1, 25/6/2009, art. 1º

⁴⁴⁷ ver UE, Directiva 2009/45/CE, art. 6º

⁴⁴⁸ ver UE, Directiva 2009/45/CE, art. 8º

⁴⁴⁹ UE, Directiva 2009/45/CE, nsº 1, 3 e 5 do art. 9º

⁴⁵⁰ UE, Directiva 2009/45/CE, art. 13º

A Directiva 2009/45/CE, que revogou a Directiva 98/18/CE, foi depois em junho de 2010 devidamente alterada pela Comissão, para que nela constasse a adoção de algumas alterações aos instrumentos internacionais aplicáveis⁴⁵¹.

Em seguida, a Directiva 1999/35/CE estabelece um sistema de vistorias obrigatórias aos *ferries ro-ro* e embarcações de passageiros de alta velocidade que efetuem serviços regulares de e para portos dos Estados-membros⁴⁵². Este é o resultado de uma preocupação real da UE com os acidentes de *ferries* registados no passado e também do reconhecimento de que o *port state control* não obriga a “vistorias e verificações aprofundadas de prevenção” neste tipo de embarcações⁴⁵³. Sobre esta questão, Henrik Ringbom afirma ser o conceito desenvolvido pela UE do “Estado de acolhimento”, uma solução para, justamente, contornar as limitações do *port state control*, aplicando-se “more detailed technical requirements which are implemented through *ex ante* controls”⁴⁵⁴. A Directiva 1999/35/CE materializou-se, de forma absolutamente transparente e clara, num instrumento de prevenção de acidentes, gestão de risco e, ainda, investigação de acidentes no mar que, *per se*, pressupõe a melhoria continuada da prevenção e, assim, a redução, no futuro, do número de acidentes. A investigação de acidentes vem prevista no artigo 12º, bem como o direito de um Estado-membro “legitimamente interessado” participar e/ou cooperar nessa investigação⁴⁵⁵. Contemplados estão nesta diretiva, ao contrário da Directiva 2009/45/CE, os *ferries ro-ro* e embarcações de passageiros de alta velocidade que façam viagens domésticas ou internacionais de ou para um porto de um Estado-membro⁴⁵⁶. O sistema de vistorias aqui estabelecido, consiste, desde logo, numa série de “verificações iniciais” pelo Estado de acolhimento aos navios e companhias⁴⁵⁷; depois, nas chamadas “vistorias específicas iniciais”, onde o Estado de acolhimento se

⁴⁵¹ UE, Directiva 2010/36/UE da Comissão, de 1 de Junho de 2010, que altera a Directiva 2009/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às regras e normas de segurança para os navios de passageiros, JO L 162/1, 29/6/2010, considerandos 3 e 4

⁴⁵² UE, Directiva 1999/35/CE do Conselho, de 29 de Abril de 1999, relativa a um sistema de vistorias obrigatórias para a exploração segura de serviços regulares de *ferries ro-ro* em embarcações de passageiros de alta velocidade, JO L 138/1, 1/6/1999, art. 1º

⁴⁵³ UE, Directiva 1999/35/CE, considerando 8

⁴⁵⁴ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 297 (tradução livre: “requisitos técnicos mais detalhados que são implementados através de controlos *ex ante*”)

⁴⁵⁵ UE, Directiva 1999/35/CE, nº 1 do art. 12º

⁴⁵⁶ UE, Directiva 1999/35/CE, nº 1 do art. 3º

⁴⁵⁷ UE, Directiva 1999/35/CE, arts. 4º e 5º

assegura do cumprimento dos requisitos dos Anexos I e III⁴⁵⁸; e, finalmente, nas “vistorias regulares”, segundo os termos do artigo 8º⁴⁵⁹. Em nome da segurança marítima, está prevista a figura do “impedimento de exploração”, assim como se prescreve o estabelecimento obrigatório de um regime de sanções⁴⁶⁰.

Em abril de 2003 tinha sido adotada uma diretiva que estipulava requisitos técnicos de estabilidade para os navios *ro-ro* de passageiros, independentemente do seu pavilhão, envolvidos em viagens internacionais com partida ou destino num porto comunitário, de forma a aumentar a sua durabilidade e reforçar a segurança dos passageiros e tripulantes⁴⁶¹. Tal qual a Directiva 2009/45/CE, o artigo 6º da Directiva 2003/25/CE, sobre “prescrições específicas de estabilidade”, remete para o Anexo I, que se baseia e vai mesmo além da Convenção SOLAS⁴⁶².

O regime jurídico para a segurança dos navios de passageiros conta, ainda, com uma diretiva do ano de 1998, que obriga à contagem e registo dos passageiros a bordo. Na elaboração deste instrumento, a UE parte do princípio de que a informação registada sobre os passageiros facilita as operações de busca e salvamento⁴⁶³. Conforme o artigo 1º, esta diretiva procura “aumentar a segurança e as possibilidades de salvamento”, bem como garantir maior eficácia nas operações que decorrem de um acidente no mar⁴⁶⁴. Para os navios que partam de um porto comunitário ou que partam de um porto fora da UE mas arvoem pavilhão de um Estado-membro, é obrigatória a contagem e comunicação do número de passageiros e obrigatória, também, a comunicação de informações mais detalhadas no caso de viagens com distância superior a 20 milhas do ponto de partida⁴⁶⁵. A União exige ainda à companhia que explora um navio com pavilhão de um Estado terceiro e que parte de um porto fora da

⁴⁵⁸ UE, Directiva 1999/35/CE, art. 6º

⁴⁵⁹ UE, Directiva 1999/35/CE, art. 8º

⁴⁶⁰ UE, Directiva 1999/35/CE, arts. 10º e 18º

⁴⁶¹ UE, Directiva 2003/25/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Abril de 2003, relativa a prescrições específicas de estabilidade para os navios *ro-ro* de passageiros, JO L 123/22, 17/5/2003, nº 1 do art. 3º e art. 1º

⁴⁶² UE, Directiva 2003/25/CE, art. 6º

⁴⁶³ UE, Directiva 98/41/CE do Conselho, de 18 de Junho de 1998, relativa ao registo das pessoas que viajam em navios de passageiros que operam a partir de ou para portos dos Estados-membros da Comunidade, JO L 188/35, 2/7/1998, considerando 4

⁴⁶⁴ UE, Directiva 98/41/CE, art. 1º

⁴⁶⁵ ver respetivamente UE, Directiva 98/41/CE, arts. 6º, 4º e 5º

UE, mas com destino a um porto comunitário, a conservação dos dados referidos nos artigos 4º e 5º, para a sua disponibilização em caso de acidente⁴⁶⁶. Devem as companhias de exploração de navios de passageiros, para a execução dos artigos 4º e 5º, estabelecer um sistema de registo das informações sobre passageiros e designar um assentador de passageiros responsável pela gestão dessas informações⁴⁶⁷.

Finalmente, o Regulamento (CE) nº 392/2009 determina regras relativas à responsabilidade e seguro das companhias transportadoras de passageiros, a serem aplicadas de forma harmonizada no seio da União. As circunstâncias históricas para a assinatura deste Regulamento têm que ver com o Protocolo de 2002 que alterou a Convenção de Atenas de 1974 relativa ao Transporte de Passageiros e Bagagens por Mar, bem como com a aprovação em 2006, da Reserva e Directrizes da IMO para a Aplicação da Convenção de Atenas⁴⁶⁸. Por conseguinte, estes dois instrumentos internacionais formam a base do regime comunitário de responsabilidade e seguro para o transporte de passageiros, conforme prevê o nº 1 do artigo 1º⁴⁶⁹. As disposições em causa constam dos Anexos I e II, que se estendem aos navios das classes A e B a operar num único Estado-membro⁴⁷⁰. De um modo geral, os passageiros têm direito a compensação financeira em caso de morte ou lesão corporal, perda ou dano de bagagem, de veículos e de equipamento de mobilidade ou outro equipamento específico⁴⁷¹. Este é um regulamento importante, porque institui um conjunto único e harmonizado de regras sobre os direitos das transportadoras marítimas e dos passageiros, atribuindo indemnizações às pessoas vítimas num acidente marítimo e impondo uma responsabilização a essas transportadoras, o que as leva a ter todo um *modus operandi* mais defensivo e afeto à segurança.

⁴⁶⁶ UE, Directiva 98/41/CE, nº 2 do art. 6º

⁴⁶⁷ UE, Directiva 98/41/CE, art. 8º - ver definição de “assentador” no art. 2º

⁴⁶⁸ UE, Regulamento (CE) nº 392/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativo à responsabilidade das transportadoras de passageiros por mar em caso de acidente, JO L 131/24, 28/5/2009, considerandos 2 e 7

⁴⁶⁹ UE, Regulamento (CE) nº 392/2009, nº 1 do art. 1º

⁴⁷⁰ UE, Regulamento (CE) nº 392/2009, nº 2 do art. 1º - O presente artigo define as classes A e B, de acordo com a definição constante do art. 4º da Directiva 98/18/CE, mais tarde revogada pela Directiva 2009/45/CE.

⁴⁷¹ UE, Regulamento (CE) nº 392/2009, Anexo I e art. 4º

Vale a pena mencionar, ainda, que na altura de aprovação deste regulamento, a UE deliberava sobre a possibilidade da sua adesão ou ratificação do Protocolo de 2002⁴⁷², o que veio a acontecer em dezembro de 2011, com a Decisão do Conselho 2012/22/UE sobre a adesão europeia ao Protocolo⁴⁷³.

1.9 Requisitos técnicos

Em matéria de requisitos técnicos para a segurança marítima, a União conta com um vasto leque de instrumentos jurídicos, destinados a garantir o uso de alta tecnologia pelos navios de pavilhão europeu, o que permitirá mais eficazmente prevenir acidentes. O objetivo último dos instrumentos que exigem a verificação de determinadas características técnicas nas embarcações comunitárias é, logicamente, o aumento da segurança a bordo, assim como a diminuição do risco de acidente e/ou poluição marinha. Para dar alguns exemplos, a Directiva do Conselho 96/98/CE visava uma aplicação harmonizada ao nível comunitário, dos instrumentos internacionais relacionados com equipamento marítimo, designadamente, as Convenções SOLAS, MARPOL, a Convenção Internacional das Linhas de Carga e a Convenção sobre o Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar⁴⁷⁴. A União é muito atenta e preocupada com as questões de segurança e poluição marinha, algo que transparece, se analisado o número de alterações feitas a esta diretiva, com o objetivo de atualizar os equipamentos marítimos e respetivas normas de ensaio⁴⁷⁵. Ou seja, pretende-se garantir o proveito da mais avançada tecnologia, pois esta tem maior probabilidade de conseguir prevenir incidentes ou acidentes marítimos.

⁴⁷² UE, Regulamento (CE) n° 392/2009, considerando 2

⁴⁷³ UE, Decisão do Conselho, de 12 de dezembro de 2011, relativa à adesão da União Europeia ao Protocolo de 2002 à Convenção de Atenas de 1974 relativa ao Transporte de Passageiros e Bagagens por Mar, com exceção dos artigos 10.º e 11.º (2012/22/UE), JO L 8/1, 12/1/2012, art. 1º - A UE adere ao Protocolo de 2002, com exceção dos arts. 10º e 11º, devidamente alterados na Decisão do Conselho 2012/23/UE.

⁴⁷⁴ UE, Directiva 96/98/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1996, relativa aos equipamentos marítimos, JO L 46/25, 17/2/1997, art. 2º

⁴⁷⁵ A Directiva 96/98/CE sofreu alterações para atualização do equipamento marítimo e respetivas normas de ensaio através das Directiva 98/85/CE, Directiva 2001/53/CE, Directiva 2002/75/CE, Directiva 2008/67/CE, Directiva 2009/26/CE, Directiva 2010/68/UE, Directiva 2011/75/UE, Directiva 2012/32/UE, Directiva 2013/52/UE, Directiva 2014/93/UE e Directiva 2015/559/UE.

Em 2001 foi aprovada uma diretiva para reforço da segurança das operações de carga e descarga de navios graneleiros, em sequência da adoção pela IMO do chamado Código BLU, um código de conduta para este tipo de operações. Aqui, novamente, a ideia da UE consiste na uniformização e harmonização dos requisitos de aptidão dos navios graneleiros e terminais e dos procedimentos de comunicação entre esses navios e terminais, por forma a evitar danos na estrutura da embarcação que possam pôr em causa a sua segurança⁴⁷⁶.

Um outro tema muito discutido, que se enquadra no contexto da exigência por lei de determinadas características técnicas a serem observadas nos navios, diz respeito ao banimento dos petroleiros construídos em casco simples, favorecendo a introdução de embarcações de casco duplo. Um regulamento de junho de 2012 revogou o já citado Regulamento (CE) nº 417/2002, reforçando, assim, a necessidade de introdução rápida dos requisitos de construção em casco duplo ou configuração equivalente⁴⁷⁷. Esta exigência técnica relativamente à construção dos navios, deve-se ao reconhecimento a nível internacional dos benefícios do uso de casco duplo - nomeadamente no que respeita a sua maior proteção contra a poluição, na eventualidade de colisão ou encalhe - face ao casco simples⁴⁷⁸. Já em 1994, o Conselho tinha aprovado o Regulamento (CE) nº 2978/94, obrigando os Estados-membros a dar execução à Resolução A.747(18) da IMO⁴⁷⁹, de forma a promover o uso de petroleiros com tanques de lastro segregado, mais favoráveis ao ambiente, uma vez que se evita o contacto da água de lastro com os hidrocarbonetos.

Dos anos 90 consta uma diretiva de aplicação de um regime comunitário para os navios de pesca. Em 1997, altura da sua adoção, ainda muitos Estados-membros não exigiam o nível de segurança ditado no Protocolo de 1993 à Convenção Internacional

⁴⁷⁶ UE, Directiva 2001/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Dezembro de 2001, que estabelece normas e procedimentos harmonizados para a segurança das operações de carga e descarga de navios graneleiros, JO L 13/9, 16/1/2002, art. 1º

⁴⁷⁷ UE, Regulamento (UE) nº 530/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2012, relativo à introdução acelerada de requisitos de construção em casco duplo ou configuração equivalente para os navios petroleiros de casco simples, JO L 172/3, 30/6/2012, art. 1º

⁴⁷⁸ UE, Regulamento (UE) nº 530/2012, considerando 11

⁴⁷⁹ UE, Regulamento (CE) nº 2978/94 do Conselho, de 21 de Novembro de 1994, relativo à aplicação da resolução A.747(18) da OMI sobre o cálculo das arqueação dos tanques de lastro dos navios petroleiros com tanques de lastro segregado, JO L 319/1, 12/12/94, art. 1º

de Torremolinos para a Segurança dos Navios de Pesca⁴⁸⁰, pelo que foi necessária a prescrição do anexo desse Protocolo por meio de uma diretiva europeia, para reforçar a segurança marítima a bordo dos navios de pesca e diminuir o risco de acidente. Em causa estão normas técnicas relativas a equipamento, radiocomunicações, meios e dispositivos de salvação, entre outros, para os navios de pesca com comprimento igual ou superior a 24 metros que tenham pavilhão e registo comunitário, ou que operem nas águas interiores ou mar territorial de um Estado-membro ou façam descarga do seu pescado num porto de um Estado-membro⁴⁸¹.

Um último exemplo no contexto dos requisitos técnicos a exigir para o reforço da segurança marítima, está presente no Regulamento (CE) n° 336/2006 que, em relação ao anterior Regulamento (CE) n° 3051/95, amplia o âmbito de aplicação do Código ISM, um instrumento de comprovada eficácia no incremento da salvaguarda da vida humana no mar e proteção do ambiente⁴⁸².

Os instrumentos jurídicos supracitados são comprovativos de uma estratégia que passa pela exigência da presença de tecnologia de ponta - quer ao nível da construção do navio, quer ao nível do equipamento de bordo - nos navios que navegam em águas europeias e pela exigência de uma gestão de segurança (Código ISM), bem como do cumprimento de procedimentos rigorosos e defensivos em circunstâncias específicas (Código BLU). Em muitos destes casos, a UE incorpora no direito comunitário normas já acordadas na IMO, para uma mais rápida implementação e produção de efeitos.

1.10 Prevenção da poluição

A prevenção e redução da poluição causada por navios representa um objetivo chave de toda a política europeia de segurança marítima, sobretudo depois dos terríveis naufrágios do *Erika* e *Prestige*. A UE conta hoje, para esta matéria, com um número

⁴⁸⁰ UE, Directiva 97/70/CE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1997, que estabelece um regime de segurança harmonizado para os navios de pesca de comprimento igual ou superior a 24 metros, JO L 34/1, 9/2/1998, considerando 3

⁴⁸¹ UE, Directiva 97/70/CE, n° 1 do art. 1°

⁴⁸² UE, Regulamento (CE) n° 336/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Fevereiro de 2006, relativo à aplicação do Código Internacional de Gestão da Segurança na Comunidade e que revoga o Regulamento (CE) n° 3051/95 do Conselho, JO L 64/1, 4/3/2006, considerando 7

considerável de instrumentos jurídicos, destinados a impor práticas mais amigas do ambiente, no que concerne, por exemplo, a descarga de resíduos, a reciclagem de navios ou gestão das emissões de CO2.

A Directiva 2000/59/CE de novembro de 2000 preocupa-se em conservar o bem-estar e saúde do meio marinho, combatendo a descarga no mar de resíduos gerados em navios e resíduos da carga, por meio do estabelecimento de um regime que garanta que os portos comunitários dispõem de meios adequados à receção de resíduos. É isto que resulta do artigo 4º da diretiva citada⁴⁸³. Acrescenta-se o dever de elaboração e aplicação de um plano de receção e gestão de resíduos⁴⁸⁴. Para não afetar a fluidez do transporte internacional, está prevista a possibilidade de isentar uma embarcação do dever de descarga de resíduos e respetivas burocracias, ainda assim, é regra geral a entrega dos resíduos gerados no navio num meio portuário de receção⁴⁸⁵. Quanto aos resíduos da carga, estes devem ser entregues, conforme dita a Convenção MARPOL⁴⁸⁶. Esta diretiva assenta na lógica da “precaução [...] e da acção preventiva”⁴⁸⁷ contra a poluição do ambiente, bem como no princípio do “poluidor-pagador”; razão pela qual se cobram aos navios taxas sobre os resíduos gerados⁴⁸⁸. As alterações introduzidas por meio da Directiva 2007/71/CE e Directiva (UE) 2015/2087 - inclusão dos esgotos sanitários no Anexo II sobre informações a notificar antes da entrada num porto⁴⁸⁹, no caso da primeira, e consideração de uma nova classificação do lixo no mesmo anexo⁴⁹⁰, no caso da segunda - são demonstrativas de um trabalho europeu de constante reforço da tal ação preventiva, pela adoção de regras mais exigentes e rigorosas.

⁴⁸³ UE, Directiva 2000/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, relativa aos meios portuários de recepção de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga, JO L 332/81, 28/12/2000, art. 4º (1)

⁴⁸⁴ UE, Directiva 2000/59/CE, nº 1 do art. 5º

⁴⁸⁵ UE, Directiva 2000/59/CE, nº 1 do art. 9º e nº 1 do art. 7º

⁴⁸⁶ UE, Directiva 2000/59/CE, art. 10º

⁴⁸⁷ UE, Directiva 2000/59/CE, considerando 1

⁴⁸⁸ UE, Directiva 2000/59/CE, art. 8º (1)

⁴⁸⁹ UE, Directiva 2007/71/CE da Comissão, de 13 de Dezembro de 2007, que altera o anexo II da Directiva 2000/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos meios portuários de recepção de resíduos gerados em navios e resíduos da carga, JO L 329/33, 14/12/2007, considerando 4

⁴⁹⁰ UE, Directiva (UE) 2015/2087 da Comissão, de 18 de novembro de 2015, que altera o anexo II da Directiva 2000/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos meios portuários de recepção de resíduos gerados em navios e resíduos da carga, JO L 302/99, 19/11/2015, considerando 1

O segundo muito importante instrumento jurídico para a prevenção da poluição apresenta-se com a Directiva 2005/35/CE. Estas duas diretivas juntas, formam “um instrumento fundamental no conjunto de medidas destinadas a prevenir a poluição causada pelos navios”⁴⁹¹. Preocupada com a violação das normas da Convenção MARPOL relativas à descarga de substâncias poluentes e com fortes disparidades na aplicação pelos Estados-membros da referida convenção, a UE considerou necessário estabelecer as condições para harmonizar, no seu seio, a aplicação deste acordo internacional, decisivo na garantia da proteção do ambiente⁴⁹². Este instrumento proporciona um reforço da segurança marítima e proteção do meio marinho, devido ao seu sistema punitivo e dissuasivo, de desencorajamento das descargas ilegais de substâncias poluentes. Com um largo âmbito de aplicação, como prevê o artigo 3º, a diretiva considera como infração, qualquer descarga de substâncias poluentes cometida com dolo, mera culpa ou negligência grave, devendo esta resultar, assim, em sanção, aplicável a qualquer pessoa responsável⁴⁹³. A alteração à presente diretiva, adotada em outubro de 2009, destinava-se a “preencher o vazio jurídico criado pelo acórdão”⁴⁹⁴ que opôs a Comissão ao Conselho e onde o TJUE determinou a anulação da Decisão-Quadro 2005/667/JAI do Conselho⁴⁹⁵ - uma decisão que considerava as infrações a que se referia o artigo 4º da Directiva 2005/35/CE, como infrações penais.

A par, então, destas duas diretivas que fundamentam a política de proteção do meio marinho, contam-se, para este objetivo, outros instrumentos relevantes, como seja o caso da Directiva 1999/32/CE relativa à redução do teor de enxofre de determinados combustíveis líquidos. Em causa estão as emissões de dióxido de enxofre, que têm um efeito negativo na saúde humana e ambiente⁴⁹⁶. A diretiva impõe limites ao teor de enxofre de certos combustíveis líquidos para, justamente, assegurar um decréscimo

⁴⁹¹ UE, Directiva 2005/35/CE, considerando 13

⁴⁹² UE, Directiva 2005/35/CE, considerandos 2 e 3

⁴⁹³ UE, Directiva 2005/35/CE, art. 4º e nsº 1 e 2 do art. 8º

⁴⁹⁴ UE, Directiva 2009/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro de 2009, que altera a Directiva 2005/35/EC relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infrações, JO L 280/52, 27/10/2009, considerando 2

⁴⁹⁵ Acórdão do TJUE, Comissão/Conselho, Comissão das Comunidades Europeias contra Conselho da União Europeia, processo C-440/05, 23/10/2007, par. 74

⁴⁹⁶ UE, Directiva 1999/32/CE do Conselho, de 26 de Abril de 1999, relativa à redução do teor de enxofre de determinados combustíveis líquidos e que altera a Directiva 93/12/CEE, JO L 121/13, 11/5/1999, considerando 3

das emissões e do respetivo impacto nocivo no ambiente⁴⁹⁷. No mesmo sentido, o Regulamento (CE) n° 782/2003 visa a eliminação do impacto ambiental negativo dos compostos organoestânicos - presentes nas tintas e revestimentos utilizados nos cascos dos navios - através da sua proibição⁴⁹⁸. Também muito importante na luta contra a poluição, é o recente Regulamento (UE) 2015/757 do Parlamento Europeu e do Conselho, que institui um sistema de monitorização, comunicação e verificação das emissões de dióxido de carbono, geradas pelos navios que chegam a um porto comunitário, nele navegam ou dele partem⁴⁹⁹. O motivo para o aparecimento desta medida, tem que ver com um contexto de fraca qualidade dos dados sobre as emissões de CO2 causadas pelos navios, razão pela qual muitas medidas ecologistas não são implementadas no setor marítimo⁵⁰⁰. O estabelecimento de um sistema destes, que permite mais e melhor informação sobre as emissões, ao invés de medidas baseadas no mercado, tem por objetivo tornar claras as possibilidades para medidas de redução das emissões economicamente mais rentáveis⁵⁰¹. De 2013 consta um regulamento que cria as bases para uma gestão da reciclagem de navios e das matérias perigosas a bordo dos navios, mais favorável ao ambiente⁵⁰². O documento tenciona, igualmente, promover uma rápida ratificação da Convenção Internacional de Hong Kong para a Reciclagem Segura e Ambientalmente Correta dos Navios, por forma a estandardizar, a nível mundial, as suas disposições⁵⁰³. Por último, deve mencionar-se o Regulamento (UE) n° 911/2014, que estipula o financiamento da EMSA e permite, assim, que esta agência execute as suas tarefas de combate à poluição do mar, causada pelos navios e instalações petrolíferas e gasíferas⁵⁰⁴.

⁴⁹⁷ UE, Directiva 1999/32/CE, ns° 1 e 2 do art. 1°

⁴⁹⁸ UE, Regulamento (CE) n° 782/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Abril de 2003, relativo à proibição dos compostos organoestânicos nos navios, JO L 115/1, 9/5/2003, art. 1°

⁴⁹⁹ UE, Regulamento (UE) 2015/757, art. 1°

⁵⁰⁰ Jos DELBEKE, Ger KLAASSEN, Stefan VERGOTE, “Climate-related energy policies” in Jos DELBEKE, Peter VIS, *EU Climate Policy Explained*, Routledge, 2015, p. 74

⁵⁰¹ DELBEKE, KLAASSEN, VERGOTE, “Climate-related...” *op. cit.*, pp. 74-75

⁵⁰² UE, Regulamento (UE) n° 1257/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, relativo à reciclagem de navios e que altera o Regulamento (CE) n° 1013/2006 e a Diretiva 2009/16/CE, JO L 330/1, 10/12/2013, art. 1°

⁵⁰³ UE, Regulamento (UE) n° 1257/2013, art. 1°

⁵⁰⁴ UE, Regulamento (UE) n° 911/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativo ao financiamento plurianual das atividades da Agência Europeia da Segurança Marítima no domínio do combate à poluição marinha causada por navios e por instalações petrolíferas e gasíferas, JO L 257/115, 28/8/2014, n° 1 do art. 1°

2. Proteção marítima

Conforme se retira da análise conceptual, a “proteção marítima” tem por objetivo natural a defesa do navio, portos e instalações *offshore* contra qualquer ato ilícito intencional. O regime comunitário nesta matéria excede as obrigações internacionais e procura assegurar o normal funcionamento do transporte marítimo, através de uma segurança preventiva⁵⁰⁵.

2.1 Proteção do navio e do porto

Em matéria de proteção do navio e portos, importa olhar, sobretudo, para dois instrumentos jurídicos, designadamente o Regulamento (CE) nº 725/2004 e a Directiva 2005/65/CE. Tomando em consideração a adoção, pela Conferência Diplomática da IMO, de alterações à Convenção SOLAS, bem como do Código ISPS em dezembro de 2002, o regulamento europeu de 2004 incorporou esse mesmo código no direito comunitário e tornou obrigatórias algumas recomendações que dele constavam. À UE interessava uma “interpretação e aplicação harmonizadas”⁵⁰⁶ do novo Capítulo XI-2, sobre “medidas especiais para reforçar a protecção do transporte marítimo”⁵⁰⁷ da Convenção de 1974. A intenção da União Europeia de “harmonizar” a implementação do Código ISPS e de ir ainda mais além na imposição de determinadas regras⁵⁰⁸, é claramente demonstrativa de uma postura política séria, exigente e de total respeito pela segurança no mar que, deste modo, segue os valores europeus fundamentais de democracia, liberdade e paz⁵⁰⁹. Conforme a epígrafe do Capítulo XI-2, é objetivo deste regulamento proteger o transporte marítimo de atos ilícitos voluntários, através, nomeadamente, da “protecção dos navios [...] e das instalações portuárias conexas”⁵¹⁰. Estando, assim, o âmbito de aplicação do regulamento limitado a estes dois espaços, foi necessário alargar a segurança dos navios e da interface navio/porto, às zonas portuárias que não estão diretamente ligadas à embarcação⁵¹¹. É aqui que entra a Directiva 2005/65/CE, ao submeter toda a

⁵⁰⁵ Cfr. http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/security/index_en.htm

⁵⁰⁶ UE, Regulamento (CE) nº 725/2004, nº 2 do art. 1º

⁵⁰⁷ ver UE, Regulamento (CE) nº 725/2004, Anexo I

⁵⁰⁸ ver UE, Regulamento (CE) nº 725/2004, considerando 8

⁵⁰⁹ Estes mesmos valores vêm enunciados no considerando 1 do Regulamento (CE) nº 725/2004.

⁵¹⁰ UE, Regulamento (CE) nº 725/2004, nº 1 do art. 1º

⁵¹¹ UE, Directiva 2005/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 2005, relativa ao reforço da segurança nos portos, JO L 310/28, 25/11/2005, considerandos 3, 4

zona portuária (cujos limites são definidos pelo Estado-membro em causa) a um regime de segurança⁵¹². A finalidade da diretiva consistia, então, na maximização da proteção dos setores marítimos e portuários, assim como de toda a cadeia de transporte. O regime jurídico para a proteção do navio e do porto prevê a designação de uma autoridade de segurança portuária⁵¹³ e de uma “autoridade competente para a proteção do transporte marítimo”⁵¹⁴, que poderão ser a mesma, segundo o nº 3 do artigo 5º da diretiva. O porto deverá ainda ser munido de um plano de segurança, a ser concebido com base numa avaliação da segurança⁵¹⁵; o mesmo estabelece o regulamento para as instalações portuárias⁵¹⁶. Estas ideias práticas de uma autoridade, de um plano e de uma avaliação de segurança representam medidas concretas que obedecem de forma clara e evidente a uma política de segurança altamente preventiva.

2.2 Inspeções da Comissão

À Comissão foi atribuída a função de supervisionar o trabalho de cada Estado-membro, instalação portuária e companhia relevante na aplicação do regime jurídico para a proteção do navio e do porto, vale dizer, do Regulamento (CE) nº 725/2004 e da Directiva 2005/65/CE⁵¹⁷. Essa supervisão, ou fiscalização, é feita por meio de inspeções “transparente[s], eficaz[es], harmonizad[as] e coerente[s]”⁵¹⁸, com a assistência técnica da EMSA⁵¹⁹ e através de todo o procedimento previsto no capítulo III do Regulamento (CE) nº 324/2008, que revoga o anterior regime do Regulamento (CE) nº 884/2005⁵²⁰. O regulamento de 2008 diferencia-se do de 2005, desde logo no objeto, uma vez que se preveem procedimentos também para um controlo da

⁵¹² Cfr. *EU legislation on Maritime Security* disponível em:

http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/security/doc/legislation_maritime_security.pdf

⁵¹³ UE, Directiva 2005/65/CE, nº 1 do art. 5º

⁵¹⁴ UE, Regulamento (CE) nº 725/2004, considerando 11

⁵¹⁵ UE, Directiva 2005/65/CE, nº 1 do art. 7º

⁵¹⁶ UE, Regulamento (CE) nº 725/2004, nº 5 do art. 3º, que remete para a Parte B do Código ISPS, cujo ponto 16 refere o “plano de protecção da instalação portuária”.

⁵¹⁷ UE, Regulamento (CE) nº 324/2008 da Comissão, de 9 de Abril de 2008, que estabelece procedimentos revistos para as inspeções da Comissão no domínio da segurança marítima, JO L 98/5, 10/4/2008, art. 1º

⁵¹⁸ UE, Regulamento (CE) nº 324/2008, art. 1º

⁵¹⁹ UE, Regulamento (CE) nº 324/2008, art. 6º

⁵²⁰ UE, Regulamento (CE) nº 324/2008, art. 18º

aplicação da Directiva 2005/65/CE, ou seja, verifica-se uma maior abrangência das inspecções da Comissão⁵²¹.

2.3 Pirataria e assaltos à mão armada no mar

Para lidar com este problema internacional, a Comissão redigiu em março de 2010 uma recomendação “relativa a medidas de autoprotecção e de prevenção de actos de pirataria e ataques à mão armada contra navios”⁵²². Deve, no entanto, mencionar-se, que o próprio Regulamento (CE) nº 725/2004 para reforço da protecção dos navios e instalações portuárias, consubstancia o princípio de protecção do setor marítimo e portuário e do transporte marítimo internacional contra ataques ilícitos intencionais, nos quais cabem, obviamente também, as ações piratas, conforme se reconhece no considerando 2 do mencionado regulamento⁵²³. O contexto para o surgimento da recomendação da Comissão tem que ver, no plano histórico, com um agravamento desde 2008 do fenómeno da pirataria ao largo da Somália, golfo de Adem e oceano Índico⁵²⁴ e, no plano político, com a adoção, pelo Comité de Segurança Marítima da IMO, das circulares MSC.1/Circ.1334 e MSC.1/Circ.1332, mais tarde atualizada na MSC.1/Circ.1335⁵²⁵. A primeira orienta armadores, operadores, comandantes e tripulações dos navios no sentido da redução da probabilidade de ataque, dos passos a dar em caso de ataque e, ainda, no sentido de o reportar ao Estado costeiro em causa⁵²⁶. A segunda, extensamente apoiada pelos parceiros marítimos internacionais, expõe uma série de práticas de gestão para a dissuasão e adiamento dos ataques ao largo da Costa somali e no golfo de Adem⁵²⁷. Em consequência, a UE recomenda aos

⁵²¹ ver UE, Regulamento (CE) nº 324/2008, art. 1º e UE, Regulamento (CE) nº 884/2005 da Comissão, de 10 de Junho de 2005, que estabelece procedimentos para as inspecções da Comissão no âmbito da protecção do transporte marítimo, JO L 148/25, 11/6/2005, art. 1º

⁵²² ver UE, Recomendação da Comissão, de 11 de Março de 2010, relativa a medidas de autoprotecção e de prevenção de actos de pirataria e ataques à mão armada contra navios, 2010/159/UE, JO L 67/13, 17/3/2010

⁵²³ ver UE, Regulamento (CE) nº 725/2004, considerando 2

⁵²⁴ UE, Recomendação (2010/159/UE), considerando 6

⁵²⁵ UE, Recomendação (2010/159/UE), considerandos 2, 3

⁵²⁶ IMO, *Piracy and armed robbery against ships - Guidance to shipowners and ship operators, shipmasters and crews on preventing and suppressing acts of piracy and armed robbery against ships*, MSC.1/Circ.1334, 23/6/2009, Anexo, p. 1

⁵²⁷ IMO, *Piracy and armed robbery against ships in waters off the Coast of Somalia - Best Management Practices to Deter Piracy in the Gulf of Aden and off the Coast of Somalia developed by the industry*, MSC.1/Circ.1335, 29/9/2009, Anexo, p. 1

seus Estados-membros uma “aplicação efectiva e harmonizada”⁵²⁸ das medidas constantes dessas circulares. A sua implementação, a par da operação militar ATALANTA, cujo mandato foi estendido até dezembro de 2016⁵²⁹, tem potencial para melhorar a eficácia da proteção marítima no combate à pirataria⁵³⁰. Ainda que seja “de todo o interesse”⁵³¹, que os navios que arvoem pavilhão de um Estado-membro sigam as orientações das circulares da IMO, pode argumentar-se que, para este tópico, a União não tomou uma posição tão rígida, pela opção da recomendação como instrumento jurídico.

⁵²⁸ UE, Recomendação (2010/159/UE), ponto 1

⁵²⁹ Cfr. <http://eunavfor.eu/mission/>

⁵³⁰ UE, Recomendação (2010/159/UE), considerando 10

⁵³¹ UE, Recomendação (2010/159/UE), considerando 4

Capítulo IV: EMSA

1. Surgimento 1.1 Mandato 1.2 Estrutura interna 2. Funções 2.1 Função de implementação 2.2 Função de inspeção 2.3 Outras funções 3. Alterações ao regulamento institutivo 3.1 Regulamento (CE) nº 1644/2003 3.2 Regulamento (CE) nº 724/2004 3.3 Regulamento (CE) nº 1891/2006 3.4 Regulamento (UE) nº 100/2013 3.5 Regulamento (UE) 2016/1625 4. EMSA como agência europeia 4.1 Debate sobre uma “guarda costeira europeia” 4.2 EMSA vs. COSS

I. Surgimento

É legítimo dizer-se, que foi o dramático naufrágio do petroleiro *Erika* ao largo da costa francesa em 1999, que proporcionou a criação da EMSA - Agência Europeia da Segurança Marítima. A proposta para a sua fundação consta do “pacote Erika II”, comunicado pela Comissão ao Parlamento Europeu e Conselho em dezembro de 2000⁵³². O estabelecimento desta agência ocorre mais tarde, em junho de 2002, por meio da adoção do Regulamento (CE) n° 1406/2002. O abalo político que o *Erika* causou, a par da necessidade de um apoio técnico e científico aos Estados-membros e Comissão, de elevada qualidade e especialização, apresentaram-se razões suficientes para a instauração de uma agência de segurança marítima⁵³³. O aparecimento desta agência deveria, também, facilitar a aplicação “adequada e uniforme” da legislação marítima comunitária, de modo a garantir a sua eficácia⁵³⁴. De um outro ponto de vista, a EMSA surge como “one of the key EU level initiatives”⁵³⁵ para assegurar os objetivos da segurança marítima e proteção do meio marinho, absolutamente essenciais, tendo em vista a importância económica do mar para a União.

1.1 Mandato

É o Regulamento (CE) n° 1406/2002 que, no seu artigo 1º, fixa a *raison d’être* da agência e quais os seus objetivos. Com efeito, a EMSA destina-se a “garantir um nível elevado, uniforme e eficaz de segurança marítima, bem como de prevenção da poluição pelos navios”⁵³⁶ nas águas europeias. Isto quer então dizer, que a agência é responsável pela correta implementação e cumprimento da política europeia de segurança no mar. Essa garantia de rigor e exigência de qualidade e segurança nos mares europeus, é atingível mediante a assistência técnica e científica que se espera da agência à Comissão e Estados-membros, no intuito de se conseguir uma aplicação certa dos instrumentos jurídicos para a segurança marítima e proteção do ambiente,

⁵³² ver UE, COM(2000)802 final

⁵³³ UE, Regulamento (CE) n° 1406/2002, considerando 2

⁵³⁴ UE, Regulamento (CE) n° 1406/2002, considerando 1

⁵³⁵ Meltem Deniz GÜNER-ÖZBEK, “The European Maritime Safety Agency ‘EMSA’” in Peter EHLERS, Rainer LAGONI, *Maritime Policy of the European Union and Law of the Sea*, Vol. XIII, Schriften zum See- und Hafenrecht, Lit Verlag, 2008, p. 71 (tradução livre: “uma das iniciativas-chave ao nível da UE”)

⁵³⁶ UE, Regulamento (CE) n° 1406/2002, n° 1 do art. 1º

e ainda, o controlo dessa aplicação e respetivo sucesso⁵³⁷. A correta aplicação da legislação comunitária e, assim, o fim último do reforço da segurança marítima, são mais facilmente alcançáveis, com a intervenção da EMSA na promoção e facilitação do diálogo e cooperação entre Comissão, Estados-membros e autoridades marítimas nacionais.

1.2 Estrutura interna

É o Capítulo II do Regulamento (CE) nº 1406/2002 que define a estrutura interna da EMSA. Desde logo, a agência está sob a função supervisora de um Conselho de Administração⁵³⁸, composto por um representante de cada Estado-membro, quatro representantes da Comissão e outros quatro representantes dos setores profissionais mais relevantes que, sem direito de voto, são apontados pela Comissão⁵³⁹. O Conselho de Administração é fundamental pelas funções que lhe são confiadas, ao nível, sobretudo, da nomeação do diretor executivo, da aprovação do orçamento, do relatório geral anual e do programa de trabalho, bem como, ainda, do estabelecimento dos procedimentos para as decisões tomadas pelo diretor⁵⁴⁰. O diretor executivo, por sua vez, independente na realização das suas tarefas, tem competência para preparar o programa de trabalho, decidir sobre as visitas aos Estados-membros nos termos do artigo 3º e dar execução ao orçamento⁵⁴¹. É ainda responsável por todas as questões relacionadas com o pessoal e por assegurar o funcionamento operacional da agência⁵⁴². O atual diretor executivo, o finlandês Markku Mylly, é assistido, entre outros, pelos três chefes das três unidades ou departamentos que compõem a EMSA, designadamente o departamento de serviços corporativos, departamento de segurança e *standards* e o departamento de operações⁵⁴³. O primeiro é responsável pelos recursos humanos, questões jurídicas e financeiras e por dar suporte às operações; o segundo lida com as visitas e inspeções, segurança dos navios, ambiente e criação de

⁵³⁷ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, nº 2 do art. 1º

⁵³⁸ GÜNER-ÖZBEK, “The European...” *op. cit.*, p. 98

⁵³⁹ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, nº 1 do art. 11º

⁵⁴⁰ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, alíneas a) e) b) d) f) do nº 2 do art. 10º

⁵⁴¹ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, nº 1 e alíneas a) b) f) do nº 2 do art. 15º

⁵⁴² UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, alíneas e) c) d) do nº 2 do art. 15º

⁵⁴³ Cfr. *EMSA Organisation Chart* disponível em:

<http://www.emsa.europa.eu/about/who-we-are/agency-structure.html>

capacidades; o último departamento trata dos serviços marítimos integrados, vigilância marítima, serviços de comunicação e combate à poluição⁵⁴⁴.

2. Funções

Começa o artigo 2º por enunciar, que servem as funções nele discriminadas como meios para permitir a prossecução dos objetivos já estabelecidos no artigo anterior⁵⁴⁵. Resumidamente, a EMSA deve servir de suporte técnico à Comissão e Estados-membros e facilitar a cooperação entre si, no interesse, sempre, da promoção da segurança marítima e prevenção da poluição. Assim, é prestada assistência à Comissão nos trabalhos preparatórios de atualização e desenvolvimento da legislação comunitária em matéria de segurança no mar e proteção do ambiente marinho, um meio para também fazer desenvolver o próprio direito internacional neste campo⁵⁴⁶. Esta função de assistência técnica alarga-se à ideia do auxílio na implementação correta e eficaz da legislação comunitária⁵⁴⁷. Finalmente, a EMSA fornece dados e informações relativos à segurança no mar e poluição, de forma a que as medidas tomadas nestes domínios, para o respetivo reforço e prevenção, sejam o mais possível adequadas às necessidades reais⁵⁴⁸. Acrescenta, ainda, o artigo 3º, a possibilidade de a agência fazer visitas aos Estados-membros, se assim achar necessário para a execução das suas tarefas⁵⁴⁹. A EMSA constitui, pois, uma autoridade científica e técnica, à qual se reconhece competência para supervisionar e fiscalizar a aplicação do regime jurídico relevante. Podem, por isso, dividir-se as suas funções nas seguintes categorias: (i) função de implementação, (ii) função de inspeção e (iii) outras funções.

2.1 Função de implementação

A função de implementação consiste, fundamentalmente, na assistência técnica prestada à Comissão e Estados-membros para uma aplicação correta e eficaz dos vários instrumentos jurídicos para a segurança marítima e prevenção da poluição. É

⁵⁴⁴ Cfr. *EMSA Organisation Chart* disponível em:

<http://www.emsa.europa.eu/about/who-we-are/agency-structure.html>

⁵⁴⁵ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, art. 2º

⁵⁴⁶ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, alínea a) do art. 2º

⁵⁴⁷ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, alínea b) e subalínea ii) da alínea c) do art. 2º

⁵⁴⁸ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, alínea f) do art. 2º

⁵⁴⁹ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, nº 1 do art. 3º

isso, justamente, que preveem a alínea b) e subalínea ii) da alínea c) do artigo 2º, conforme dito anteriormente. Em alguns casos, o legislador europeu julgou pertinente reservar um considerando da diretiva ou regulamento para indicar expressamente esta função da EMSA de apoio à implementação do instrumento jurídico em causa. Assim acontece para o *port state control*, para o regime das organizações de vistoria e inspeção de navios, para o de um sistema comunitário de acompanhamento e informação do tráfego e, também, para o regime relativo à poluição por navios⁵⁵⁰. Mesmo não sendo feita referência expressa ou explícita à função da agência de assistir na implementação da legislação, ela é sempre implícita, em virtude das disposições previstas no artigo 2º do Regulamento (CE) nº 1406/2002.

2.2 Função de inspeção

Neste ponto destaca-se a competência fiscalizadora da EMSA, ou seja, a sua atuação como órgão de supervisão do funcionamento adequado das medidas de segurança marítima e prevenção da poluição marinha. De uma maneira geral, a EMSA, podendo recorrer à figura das visitas, certifica-se da implementação correta da legislação europeia para a segurança marítima e prevenção da poluição, assim como avalia a eficácia das medidas em vigor⁵⁵¹. No domínio do *port state control*, o Regulamento (CE) nº 1406/2002 especifica que a agência controla o funcionamento deste regime, podendo, para tal, fazer visitas aos Estados-membros e sugerir, depois, melhorias à Comissão⁵⁵². O regulamento institutivo não mais explora esta função. Na Directiva 2008/106/CE relativa à formação dos marítimos, lê-se que a EMSA assiste a Comissão na fiscalização do cumprimento pelos Estados-membros dos requisitos mínimos de formação dos marítimos, bem como na avaliação do sistema de formação e certificação do país terceiro objeto de pedido de reconhecimento nos termos do artigo 19º da referida diretiva⁵⁵³. Só mais tarde, aquando da quarta alteração, lhe foram atribuídas mais responsabilidades ao nível desta sua função de inspeção, na

⁵⁵⁰ ver respetivamente: UE, Directiva 2009/16/CE, considerando 10; UE, Regulamento (CE) nº 391/2009, considerando 22; UE, Directiva 2009/17/CE considerando 33; UE, Directiva 2005/35/CE considerando 10

⁵⁵¹ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, nº 2 do art. 1º

⁵⁵² UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, subalínea i) da alínea b) do art. 2º

⁵⁵³ UE, Directiva 2008/106/CE, art. 25º e nº 2 do art. 19º

medida em que lhe foi delegada a tarefa de conduzir as inspeções às organizações de vistoria e inspeção de navios⁵⁵⁴.

2.3 Outras funções

A par, então, das tarefas mais gerais de implementação e de inspeção, a EMSA é responsável por algumas tarefas operacionais e, ainda, outras tarefas, que contribuem para o reforço da segurança no mar e proteção do ambiente. As chamadas tarefas de operação dizem respeito à manutenção e gestão de determinadas ferramentas e serviços tecnológicos que permitem conhecer com precisão e fiabilidade a situação marítima e responder adequadamente em caso de necessidade. Esses serviços dividem-se nos (i) serviços de localização de navios, (ii) serviços de observação da Terra, (iii) serviços de integração de dados e (iv) serviços de combate à poluição⁵⁵⁵. Assim, a EMSA opera a plataforma de troca de dados *SafeSeaNet*, gere o centro de dados LRIT da UE, disponibiliza imagens de satélite das águas europeias, é responsável pela combinação dos diferentes dados e organiza, ainda, a mobilização rápida de navios, para a prestação de serviços de resposta a derrames de petróleo, e de especialistas, para a prestação de serviços de consultadoria nos casos de derrame de substâncias químicas⁵⁵⁶. O uso das novas tecnologias faz, hoje, parte do quotidiano e tem um papel fundamental na segurança. A EMSA aproveita-se disso, constituindo, portanto, uma entidade de segurança moderna, à altura dos desafios atuais, que dispõe das ferramentas e do *know-how* para o alcance de uma clara e vasta *maritime domain awareness*⁵⁵⁷.

A agência é responsável, também, pela realização de outras tarefas, previstas no seu regulamento, que têm em vista o reforço da segurança marítima e a prevenção da poluição. Com efeito, a EMSA organiza ações de formação nos domínios relativos às

⁵⁵⁴ UE, Regulamento (UE) n° 100/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2013, que altera o Regulamento (CE) n° 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima, JO L 39/30, 9/2/2013, n° 1 do art. 1º, n° 3 do novo art. 3º

⁵⁵⁵ Cfr. <http://www.emsa.europa.eu/operations.html>

⁵⁵⁶ Informação retirada de vários links do sítio oficial da EMSA, disponíveis em: <http://www.emsa.europa.eu/>

⁵⁵⁷ Este conceito, que se pode traduzir para o “conhecimento da situação marítima”, é definido pela IMO, como o “conhecimento efetivo de qualquer atividade associada ao ambiente marítimo que possa ter impacto na proteção, segurança, economia ou ambiente”. (tradução livre da definição constante em: IMO, *Amendments to the International Aeronautical and Maritime Search and Rescue (IAMSAR) Manual*, MSC.1/Circ.1367, 24/5/2010)

competências do Estado do porto e Estado de bandeira⁵⁵⁸. Constitui, para tal, grupos de trabalho, disponibiliza relatórios e dá orientações técnicas sobre temas específicos como, por exemplo, o *port state control*, a reciclagem de navios, a redução de emissões, tratamento das águas de lastro etc.⁵⁵⁹. Este seu papel na formação, prestação de assistência técnica e cooperação com os Estados alarga-se, através dos programas SafeMed III e TRACECA II, respetivamente, a países mediterrânicos não-membros da UE e países dos mares Negro e Cáspio⁵⁶⁰. Ainda no que respeita a inspeção pelo Estado do porto, a EMSA presta apoio à Comissão na sua participação nos trabalhos dos órgãos técnicos do Memorando de Entendimento de Paris⁵⁶¹, bem como tem um papel no desenvolvimento e implementação da plataforma THETIS, onde os resultados das inspeções são registados e tornados públicos para toda a UE e Estados-parte no Memorando de Paris⁵⁶². Em matéria de investigação de acidentes, prevê a alínea e) do artigo 2º, a facilitação, pela EMSA, da cooperação entre Estados-membros e Comissão, por forma a criar uma “metodologia comum [...] para a investigação de acidentes”⁵⁶³. A agência gere, também, a base de dados EMCIP. Vale a pena mencionar, ainda, a presença da EMSA no Comité de Supervisão da *Equasis*, uma plataforma que reúne e publica informação sobre a qualidade e segurança da frota mercante mundial⁵⁶⁴.

3. Alterações ao regulamento institutivo

Desde a conceção da agência em 2002, o seu regulamento institutivo foi já alvo de cinco alterações, cada uma analisada em maior detalhe nos subpontos seguintes.

3.1 Regulamento (CE) nº 1644/2003

A primeira alteração ao Regulamento (CE) nº 1406/2002 ocorreu em julho de 2003. Esta alteração não foi relevante para a segurança marítima e/ou prevenção da poluição, uma vez que as emendas introduzidas incidiram sobre a transparência e

⁵⁵⁸ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, subalínea i) da alínea c) do art. 2º

⁵⁵⁹ Informação retirada de vários *links* do sítio oficial da EMSA, disponíveis em: <http://www.emsa.europa.eu/>

⁵⁶⁰ Cfr. <http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/training-a-cooperation.html>

⁵⁶¹ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, subalínea ii) da alínea b) do art. 2º

⁵⁶² Cfr. <http://www.emsa.europa.eu/psc-main/thetis.html>

⁵⁶³ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, alínea e) do art. 2º

⁵⁶⁴ Cfr. <http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/equasis-a-statistics.html>

proteção de informações e sobre as questões financeiras⁵⁶⁵. Pode mencionar-se que, por razão de maior controlo e rigor financeiro, foi alterada a alínea b) do nº 2 do artigo 10º, obrigando o Conselho de Administração a enviar o relatório anual de atividades da agência, também, para o Tribunal de Contas⁵⁶⁶.

3.2 Regulamento (CE) nº 724/2004

A segunda alteração tem já um peso significativo no mandato da agência. Esta ocorre em março de 2004, no contexto da adoção (no mesmo dia) do Regulamento (CE) nº 725/2004 relativo ao reforço da segurança dos navios e das instalações portuárias⁵⁶⁷. Esta alteração tem muita importância, porque alarga o papel e o âmbito de ação da EMSA, nomeadamente ao atribuir-lhe uma função no domínio da proteção marítima. A EMSA passa, por conseguinte, a ser uma agência com as referidas competências de implementação e inspeção no campo da segurança marítima *lato sensu*, vale dizer, nas vertentes *maritime safety* e *maritime security*. O artigo 1º sobre os objetivos é alterado em conformidade, bem como é aditada a subalínea iv) à alínea b) do artigo 2º sobre as funções, que prevê a assistência da EMSA à Comissão, na realização de inspeções às autoridades nacionais responsáveis pela aplicação das medidas de reforço do transporte marítimo nos termos do Regulamento (CE) nº 725/2004⁵⁶⁸. Um outro ponto relevante desta segunda alteração ao regulamento da EMSA tem que ver com o reconhecimento de uma maior importância do problema da poluição marinha e, por isso, com a atribuição à agência de mais responsabilidades nesta matéria. Deve a EMSA, portanto, colaborar com os Estados-membros nas suas intervenções em caso de poluição accidental ou deliberada, bem como conceber um plano detalhado da sua capacidade de resposta e atividades de combate à poluição⁵⁶⁹.

⁵⁶⁵ UE, Regulamento (CE) nº 1644/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Julho de 2003, que altera o Regulamento (CE) nº 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima, JO L 245/10, 29/9/2003, nsº 1, 3, 4 e 5 do art. 1º

⁵⁶⁶ UE, Regulamento (CE) nº 1644/2003, nº 2 do art. 1º

⁵⁶⁷ UE, Regulamento (CE) nº 724/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, que altera o Regulamento (CE) nº 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima, JO L 129/1, 29/4/2004, considerando 4

⁵⁶⁸ UE, Regulamento (CE) nº 724/2004, nº 2 do art. 1º

⁵⁶⁹ UE, Regulamento (CE) nº 724/2004, nsº 2 e 3 do art. 1º

3.3 Regulamento (CE) nº 1891/2006

O Regulamento (CE) nº 1891/2006 estabeleceu um mecanismo de financiamento plurianual entre 2007 e 2013 das atividades de combate à poluição marinha realizadas pela EMSA, por forma a proporcionar “segurança financeira suficiente”⁵⁷⁰ para a execução destas tarefas. Em consequência, foram acrescentadas disposições aos artigos 10º e 15º do regulamento institutivo, sobre as competências do Conselho de Administração e do diretor executivo, respetivamente⁵⁷¹. Assim, prevê-se uma nova função para o Conselho de Administração, que consiste na avaliação da execução financeira do plano detalhado a que se faz referência no Regulamento (CE) nº 724/2004, bem como das autorizações financeiras decorrentes do presente regulamento⁵⁷². Quanto ao diretor executivo, este ficou encarregue de elaborar um relatório sobre a execução financeira desse plano detalhado⁵⁷³. Esta terceira alteração ao Regulamento (CE) nº 1406/2002 é prova evidente de um esforço político ativo na prevenção da poluição causada pelos navios.

3.4 Regulamento (UE) nº 100/2013

As alterações significativas que foram introduzidas pelo Regulamento (UE) nº 100/2013, têm o seu fundamento numa avaliação externa independente que o Conselho de Administração da EMSA encomendara em 2007, por força do artigo 22º do regulamento institutivo⁵⁷⁴. Pode ler-se no considerando 5 do Regulamento (UE) nº 100/2013, que a agência “deve[...] assumir algumas novas funções principais e assessorias decorrentes da evolução da política de segurança marítima a nível da União e a nível internacional”⁵⁷⁵ - o que permite antever a conceção de um regulamento de alteração absolutamente transformador. Foram, então, reescritos por completo os artigos 1º, 2º e 3º, sobre os objetivos, funções e visitas da agência aos Estados-membros, respetivamente.

⁵⁷⁰ UE, Regulamento (CE) nº 1891/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, relativo ao financiamento plurianual das actividades da Agência Europeia da Segurança Marítima no domínio do combate à poluição causada por navios e que altera o Regulamento (CE) nº 1406/2002, JO L 394/1, 30/12/2006, considerando 10

⁵⁷¹ UE, Regulamento (CE) nº 1891/2006, art. 7º

⁵⁷² UE, Regulamento (CE) nº 1891/2006, alínea a) do art. 7º

⁵⁷³ UE, Regulamento (CE) nº 1891/2006, alínea b) do art. 7º

⁵⁷⁴ UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, considerando 4

⁵⁷⁵ UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, considerando 5

O novo artigo 1º acrescenta no nº 1, o objetivo da EMSA de trabalhar no sentido da prevenção da poluição marinha causada, não só por navios, mas também por instalações petrolíferas e gaseiras⁵⁷⁶. É curioso verificar-se que o legislador optou por omitir uma referência direta à proteção marítima, conforme já acontecia no regulamento institutivo, depois devidamente alterado no Regulamento (CE) nº 724/2004. Todavia, é legítimo argumentar-se a possibilidade de interpretação da expressão “segurança marítima” no sentido lato, onde a proteção marítima se encaixa. Além disso, está prevista a seguir, a “função principal” da EMSA de assistir a Comissão na realização de inspeções às autoridades nacionais responsáveis pela aplicação das medidas de reforço da proteção dos navios e das instalações portuárias nos termos do Regulamento (CE) nº 725/2004⁵⁷⁷. Ainda no novo artigo 1º, está previsto a EMSA contribuir para a edificação de um “espaço europeu de transporte marítimo sem barreiras”, para uma maior eficiência do tráfego e do transporte internacional por mar⁵⁷⁸.

No que respeita o novo artigo 2º sobre as funções da EMSA, importa destacar a divisão em “funções principais” e “funções acessórias”. Este artigo foi, claramente, dilatado, com a intenção de melhor especificar as funções da agência. Salientam-se, assim, algumas novas funções, tais como a colaboração com os Estados-membros para a criação de capacidades nacionais, a prestação de informações relativas às inspeções realizadas nos termos do artigo 3º, ou informações sobre o posicionamento de navios⁵⁷⁹. Em conformidade com o objetivo lançado no artigo 1º, a disponibilização de meios adicionais pela EMSA para as intervenções em caso de poluição aplica-se, agora também, aos casos de poluição marinha por instalações petrolíferas ou gaseiras - devendo, ainda, a agência controlar a dimensão e efeitos dessa poluição através do Serviço Europeu de Acompanhamento por Satélite do Derrame de Hidrocarbonetos (*CleanSeaNet*)⁵⁸⁰. O compromisso ambiental vai ainda mais longe, com a adoção de uma medida que prevê a possibilidade de assistência da

⁵⁷⁶ UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, nº 1 do art. 1º, *nº 1 do novo art. 1º*

⁵⁷⁷ UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, nº 1 do art. 1º, *alínea b) do nº 2 do novo art. 2º*

⁵⁷⁸ UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, nº 1 do art. 1º, *nº 3 do novo art. 1º*

⁵⁷⁹ UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, nº 1 do art. 1º, *alínea c) do nº 2, alínea b) do nº 3, alínea c) do nº 3 e alínea b) do nº 4 do novo art. 2º*

⁵⁸⁰ UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, nº 1 do art. 1º, *alínea d) do nº 3 e alínea g) do nº 4 do novo art. 2º*

EMSA a um país terceiro com quem a União partilhe um mar regional, que tenha sido vítima de poluição marinha causada por uma instalação petrolífera ou gaseira⁵⁸¹. O mesmo número do novo artigo 2º dispõe que o *know-how* técnico da EMSA pode ser usado em benefício de Estados candidatos à UE, países abrangidos pela política europeia de vizinhança e, ainda, países do Memorando de Entendimento de Paris⁵⁸². Esta é uma medida que evidencia uma estratégia política comunitária de exportação ou globalização dos seus *standards* e boas práticas de segurança marítima.

Uma novidade no artigo 2º sobre as funções da agência diz, então, respeito às chamadas “funções acessórias”, descritas no novo artigo 2º-A. Aqui enumeram-se algumas funções de assistência à Comissão e Estados-membros que, embora o legislador considere secundárias, “constitu[em] uma mais-valia substancial” e “serv[em] o interesse da política de transportes marítimos da União”⁵⁸³. O nº 2 do novo artigo 2º-A tem um pendor marcadamente ambientalista e prevê um trabalho da agência na prossecução do objetivo de uma boa *performance* ambiental do setor marítimo. No número 3, destaca-se o papel ativo que a EMSA deverá desempenhar no desenvolvimento do “espaço europeu de transporte marítimo sem barreiras”⁵⁸⁴.

Finalmente, no tocante ao artigo 3º sobre visitas aos Estados-membros e inspeções, a redação adotada pelo Regulamento (UE) nº 100/2013 reforça a função de inspeção da EMSA, ao fazer referência expressa ao papel da agência em assistir a Comissão na avaliação da implementação eficaz da legislação comunitária aplicável⁵⁸⁵. Além disso, como referido anteriormente, foi alargada a responsabilidade da agência no domínio da sua função de inspeção, uma vez que esta passou a ficar incumbida de realizar, em nome da Comissão, as inspeções às organizações de vistoria e inspeção de navios⁵⁸⁶. O presente artigo reforça também a importância do conhecimento técnico e científico nas questões marítimas, ao impulsionar o estudo e a tirada de conclusões dos

⁵⁸¹ UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, nº 1 do art. 1º, nº 5 do novo art. 2º

⁵⁸² UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, nº 1 do art. 1º, nº 5 do novo art. 2º

⁵⁸³ UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, nº 1 do art. 1º, alínea a) do nº 1 e alínea c) do nº 1 do novo art. 2º-A

⁵⁸⁴ UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, nº 1 do art. 1º, alínea a) do nº 3 do novo art. 2º-A

⁵⁸⁵ UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, nº 1 do art. 1º, nº 1 do novo art. 3º

⁵⁸⁶ UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, nº 1 do art. 1º, nº 3 do novo art. 3º

relatórios das visitas/inspeções - uma análise a ser apresentada à Comissão e discutida com os Estados-membros⁵⁸⁷.

3.5 Regulamento (UE) 2016/1625

Em virtude da adoção recente do Regulamento (UE) 2016/1624, que institui uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, foi necessário inserir no Regulamento da EMSA um artigo sobre “cooperação europeia no que se refere a funções de guarda costeira”⁵⁸⁸. Fica, então, a agência incumbida de cooperar com a recém-criada Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, assim como com a Agência Europeia de Controlo das Pescas, para apoiar as autoridades nacionais de guarda costeira através da partilha e reforço da troca de informações, prestação de serviços de vigilância e comunicação, e desenvolvimento e partilha de capacidades⁵⁸⁹.

4. EMSA como agência europeia

A EMSA é um organismo da União Europeia, dotado de personalidade jurídica⁵⁹⁰ e que se enquadra nas agências descentralizadas, cujo propósito consiste na realização de tarefas de caráter técnico e científico, por forma a auxiliar a UE na implementação das suas políticas e na tomada de decisões⁵⁹¹. Martijn Groenleer argumenta que não existe uma definição comum para as agências criadas a nível comunitário; estas são vistas pela própria UE como órgãos sujeitos ao direito público europeu, distintos das instituições comunitárias, com a sua própria personalidade jurídica, estabelecidos por meio de um ato legislativo secundário que especifica a tarefa técnica, científica ou de gestão que a agência levará a cabo⁵⁹². Mariana Martins, por seu turno, desenvolve a ideia de que uma agência europeia deve caracterizar-se pelos seguintes três conceitos:

⁵⁸⁷ UE, Regulamento (UE) n° 100/2013, n° 1 do art. 1º, n° 5 do novo art. 3º

⁵⁸⁸ UE, Regulamento (UE) 2016/1625 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, que altera o Regulamento (CE) n° 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima, JO L 251/77, 16/9/2016, art. 1º

⁵⁸⁹ UE, Regulamento (UE) 2016/1625, art. 1º, n° 1 do novo art. 2ºB

⁵⁹⁰ UE, Regulamento (CE) n° 1406/2002, art. 5º (1)

⁵⁹¹ Cfr. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/decentralised-agencies_en

⁵⁹² Martijn GROENLEER, *The Autonomy of European Union Agencies - A Comparative Study of Institutional Development*, Eburon, 2009, p. 19

independência, responsabilidade política e transparência⁵⁹³. No que à independência diz respeito, nomeadamente a independência relativamente à Comissão, esta está presente na nomeação da presidência do Conselho de Administração, bem como na nomeação do diretor executivo, ambas a cargo do Conselho de Administração⁵⁹⁴. Além disso, o artigo 15º dispõe que a gestão da agência deve ser feita pelo diretor executivo, que age “em total independência no exercício das suas funções”⁵⁹⁵. Ainda assim, embora esta ideia de autonomia seja, muitas vezes, o fundamento para a criação das agências europeias, a verdade é que, na prática, um grau elevado de independência é difícil de atingir⁵⁹⁶. A EMSA não é exceção a isso, se considerada a composição do seu Conselho de Administração: um representante de cada Estado-membro, quatro representantes da Comissão e quatro representantes dos setores profissionais mais relevantes, que são nomeados pela Comissão⁵⁹⁷. Ou seja, para além de uma presença direta da Comissão, não é garantida a exclusão da defesa de interesses nacionais, um facto cuja potencialidade promíscua pode pôr em causa a independência e eficiência da agência⁵⁹⁸. Relativamente à responsabilidade ou responsabilização política, diz Martins que esta se observa nas alíneas b), c) e d) do nº 2 do artigo 10º, onde se prevê a elaboração de um relatório geral anual a ser enviado aos Estados-membros, Parlamento Europeu, Conselho e Comissão, e também de um programa de trabalho, sujeito à apreciação da Comissão⁵⁹⁹. Denote-se, que a referida alínea b), curiosamente, aponta também para a questão da transparência, em virtude da comunicação do relatório anual a todos os Estados-membros e às mais importantes instituições comunitárias; já a alínea d), reflete novamente a ideia de uma certa falta de independência, em face da influência que a Comissão pode exercer sobre o programa de trabalho da agência. Finalmente, a importância da transparência foi tida em conta pela EMSA, designadamente no artigo 4º do seu regulamento institutivo⁶⁰⁰. Este prevê a aplicação do Regulamento (CE) nº 1049/2001 para os pedidos de acesso

⁵⁹³ Mariana MARTINS, “The European Maritime Safety Agency (EMSA): Tasks and Objectives” in Peter EHLERS, Rainer LAGONI, *Enforcement of International and EU Law in Maritime Affairs*, Vol. XV - Schriften zum See- und Hafenrecht, Lit Verlag, 2008, pp. 70-71

⁵⁹⁴ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, nº 1 do art. 12º e nº 1 do art. 16º

⁵⁹⁵ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, nº 1 do art. 15º

⁵⁹⁶ GROENLEER, *The Autonomy...* *op. cit.*, p. 39

⁵⁹⁷ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, nº 1 do art. 11º

⁵⁹⁸ MARTINS, “The European...” *op. cit.*, p. 70

⁵⁹⁹ MARTINS, “The European...” *op. cit.*, p. 71

⁶⁰⁰ MARTINS, “The European...” *op. cit.*, p. 71

aos seus documentos e do Regulamento (CE) nº 45/2001 para a proteção das informações⁶⁰¹. Acrescenta o nº 2, que a agência disponibiliza ao público ou a qualquer parte interessada, informações “objetivas, fiáveis e facilmente compreensíveis sobre o seu trabalho”⁶⁰².

4.1 Debate sobre uma “guarda costeira europeia”

Perante a criação da EMSA e algumas funções que lhe foram atribuídas, a discussão, já mais antiga, sobre uma “guarda costeira europeia” ressurgiu. Este conceito data da década de 90, numa altura em que se conduziram alguns estudos sobre o tema, tendo-se realizado em 1998 em Bruxelas, inclusivamente, um *workshop* intitulado “*Towards a European Coast Guard*”⁶⁰³. Em 2004, já depois dos terríveis naufrágios do *Erika* e *Prestige*, que mudariam para sempre a política europeia de segurança marítima, o Comité Temporário para o reforço da segurança marítima do Parlamento Europeu sugeriu, afirmativamente, o estabelecimento de um serviço europeu de guarda costeira, que dispusesse dos instrumentos e competências para, entre outros, garantir a segurança no mar e proteção do meio marinho, proteger o setor contra ataques piratas e terroristas e, também, coordenar a implementação de medidas necessárias em caso de acidente⁶⁰⁴. Do mesmo ano, um estudo alemão afirmava ser a desejabilidade de uma guarda costeira europeia discutível, mas “if there is a EC-wide agreement in this matter, EMSA could be the nucleus of a future ECG [European Coast Guard]”⁶⁰⁵. Veronica Frank explica que a ideia de criação de uma guarda costeira europeia em termos idênticos à *US Coast Guard*, não era nova, porém não gozava do apoio do Conselho, nem a própria Comissão era muito favorável à ideia⁶⁰⁶. Em jeito de compromisso, no entanto, chegou-se à solução de convidar a Comissão a estudar a

⁶⁰¹ UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, nsº 1 e 4 do art. 4º

⁶⁰² UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, nº 2 do art. 4º

⁶⁰³ GAUSS mbH, *The Wadden Sea: Maritime Safety and Pollution Prevention of Shipping - Analysis of the existing measures and the implementation of agreements regarding maritime safety and prevention of pollution from ships*, 2004, p. 22

⁶⁰⁴ UE, *Report on improving safety at sea*, Final A5-0257/2004, 2004, p. 8, par. 13

⁶⁰⁵ GAUSS mbH, *The Wadden Sea: Maritime Safety and Pollution Prevention of Shipping - Analysis of the existing measures and the implementation of agreements regarding maritime safety and prevention of pollution from ships*, 2004, p. 23 (tradução livre: “se houver um entendimento na Comissão a este respeito, a EMSA poderia ser o núcleo de uma futura guarda costeira europeia”)

⁶⁰⁶ Veronica FRANK, *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea - Implementing Global Obligations at the Regional Level*, Vol. LVIII, Publications on Ocean Development, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 253-254

fundo a hipótese⁶⁰⁷. Com efeito, o artigo 11º da Directiva 2005/35/CE relativa à poluição por navios, insta, justamente, a Comissão a apresentar “um estudo de viabilidade da criação de uma Guarda Costeira Europeia”⁶⁰⁸. A resposta a este convite surge no já citado Livro Verde de 2006. Embora a Comissão reconheça as virtudes da partilha comunitária das regras de segurança e proteção do ambiente, bem como aquelas das economias de escala, resultantes de uma coordenação pública comum dos assuntos marítimos, não chega a expressar uma aprovação declarada e incondicional do projeto de uma guarda costeira europeia, resguardando-se no argumento de que a “tendência [...] apont[a] para a criação de um ‘espaço marítimo europeu comum’”⁶⁰⁹.

Uma proposta definitiva para a fundação de uma “Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia” foi apresentada pelo Parlamento e Conselho em dezembro de 2015, com uma das fortes justificações a ser a (ainda) atual crise de migração, que expôs as debilidades do espaço Schengen e, assim, a necessidade de reforço da segurança e proteção das fronteiras externas europeias⁶¹⁰. A concretização desta proposta, com a adoção tão recente do Regulamento (UE) 2016/1624, responde negativamente à questão levantada no estudo alemão e recuperada por Güner-Özbek, sobre se a EMSA constituía o “núcleo” de uma guarda costeira europeia⁶¹¹. Apesar da concentração nesta agência de algumas funções típicas de guarda costeira, como as de vigilância marítima e acompanhamento do tráfego, a UE decidiu separar a EMSA de uma guarda costeira europeia, isto é, separá-la, portanto, da recém-criada e denominada “Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira”. Esta última tem, efetivamente, um propósito e objetivos diferentes, nomeadamente a gestão integrada das fronteiras externas europeias, essencial numa altura de fortes fluxos migratórios em direção à Europa⁶¹². É verdade que a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira deve cooperar

⁶⁰⁷ FRANK, *The European... op. cit.*, p. 254

⁶⁰⁸ UE, Directiva 2005/35/CE, art. 11º

⁶⁰⁹ UE, COM(2006)275 final, p. 44

⁶¹⁰ UE, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e que revoga o Regulamento (CE) nº 2007/2004, o Regulamento (CE) nº 863/2007 e a Directiva 2005/267/CE do Conselho, COM(2015)671 final, 15/12/2015, p. 2

⁶¹¹ GÜNER-ÖZBEK, “The European...” *op. cit.*, p. 95

⁶¹² UE, Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) nº 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho o Regulamento (CE) nº 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho, JO L 251/1, 16/9/2016, art. 1º

com a EMSA, mas focada no combate à criminalidade transfronteiriça, como a imigração ilegal, tráfico humano e terrorismo⁶¹³.

4.2 EMSA vs. COSS

Em dezembro de 2002 foi estabelecido o Comité para a Segurança Marítima e Prevenção da Poluição por Navios (COSS) através do Regulamento (CE) nº 2099/2002, como concretização da ideia postulada na Resolução do Conselho sobre uma política comum de segurança marítima de 1993⁶¹⁴. O COSS representa o comitê-mãe dos vários comités criados no quadro do direito europeu da segurança marítima, da prevenção da poluição por navios e da proteção das condições de vida e trabalho a bordo, no sentido de que os substitui e, assim, centraliza as suas tarefas⁶¹⁵. O comité serve para melhorar a aplicação da legislação marítima comunitária, através, portanto, dessa centralização de tarefas e também da assistência na atualização da legislação europeia face à evolução do direito internacional do mar⁶¹⁶. A criação do COSS parte, por isso, do princípio que a concentração das tarefas dos vários anteriores comités num só comité permite simplificar os processos, bem como acelerar a incorporação das regras internacionais no direito comunitário. Conforme estabelece o artigo 5º do seu regulamento, o procedimento de verificação da conformidade garante que não é transposta para a legislação marítima comunitária alguma regra internacional que lhe seja incompatível ou que reduza os padrões de segurança europeus⁶¹⁷. Nos casos em que não é acionado o mecanismo de verificação da conformidade e em que se trate de um ato comunitário que remete para um determinado instrumento internacional, a integração de qualquer alteração a esse instrumento acontece de forma automática, pelo emprego da expressão “na versão atualizada”⁶¹⁸.

⁶¹³ UE, Regulamento (UE) 2016/1624, nº 1 do art. 52º

⁶¹⁴ UE, Regulamento (CE) nº 2099/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Novembro de 2002, que estabelece um Comité para a Segurança Marítima e a Prevenção da Poluição por Navios (COSS) e que altera determinados regulamentos em vigor no domínio da segurança marítima e da prevenção da poluição por navios, JO L 324, 29/11/2002, considerando 2

⁶¹⁵ UE, Regulamento (CE) nº 2099/2002, considerandos 3 e 4

⁶¹⁶ UE, Regulamento (CE) nº 2099/2002, art. 1º

⁶¹⁷ UE, Regulamento (CE) nº 2099/2002, nº 2 do art. 5º

⁶¹⁸ ver UE, Regulamento (CE) nº 2099/2002, considerando 10, art. 4º e Jörn-Ahrend WITT, *Obligations and Control of Flag States - Developments and Perspectives in International Law and EU Law*, Lit Verlag, 2007, p. 128

Como se percebe, o COSS tem um papel relevante na atualização da legislação marítima europeia, o que tornou necessário clarificar a distinção entre a EMSA e este comité, para evitar qualquer confusão ou duplicação de tarefas⁶¹⁹, já que a agência tem também competência de intervenção em matéria de atualização da legislação europeia para a segurança marítima; competência essa que está prevista no artigo 2º do regulamento institutivo e que não lhe foi retirada nas alterações posteriores⁶²⁰. A Comissão explicou que é função do COSS intervir somente nas áreas já cobertas pelo procedimento de comité, sem que haja lugar a uma expansão das competências dos comités existentes, e intervir, por meio do mecanismo de verificação da conformidade, nos casos de ameaça de redução do nível de segurança⁶²¹. Embora se leia ainda o argumento de que, ao contrário da EMSA, o COSS dispõe de poder legislativo ou de regulamentação⁶²², é verdade, porém, que a zona cinzenta em relação à questão da atualização da legislação marítima comunitária parece manter-se. Aliás, esta mesma questão foi levantada no relatório de avaliação da EMSA de 2008, onde se referem as preocupações dos Estados-membros e Comissão, relativamente a uma distinção “not sufficiently clear” entre EMSA e COSS⁶²³.

⁶¹⁹ GÜNER-ÖZBEK, “The European...” *op. cit.*, p. 94

⁶²⁰ ver UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002, alínea a) do art. 2º e UE, Regulamento (UE) nº 100/2013, nº 1 do art. 1º, *alínea a) do nº 2 do novo art. 2º*

⁶²¹ UE, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu nos termos do nº 2, segundo parágrafo, do artigo 251º do Tratado CE respeitante à Posição comum adoptada pelo Conselho tendo em vista a adopção de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Comité de segurança marítima e que altera os regulamentos em vigor no domínio da segurança marítima e da prevenção da poluição por navios e uma directiva Conselho tendo em vista a adopção de um regulamento do que altera as directivas em vigor no domínio da segurança marítima e da prevenção da poluição por navios, 2000/0236 (COD) 2000/0237 (COD), 29/5/2002, par. 3.3.1

⁶²² GÜNER-ÖZBEK, “The European...” *op. cit.*, p. 94

⁶²³ COWI, *Evaluation of the European Maritime Safety Agency - Final Report*, 4/2008, p. 31 (tradução livre: “não suficientemente clara”)

Capítulo V: CONCLUSÃO

1. Observações finais
2. Olhar sobre o futuro
 - 2.1 Estratégia de Segurança Marítima de 2014
 - 2.2 Balanço final

I. Observações finais

Historicamente, a “segurança marítima” surge como um conceito associado à construção e equipamento das embarcações, à salvaguarda da navegação, da tripulação, da carga transportada, do meio marinho. Diz, por isso, respeito às medidas que são tomadas no sentido de evitar um incidente marítimo, causado, por exemplo, por um navio *substandard*, conforme explica Max Mejia. O caso *Achille Lauro* de 1985 traz para a discussão conceptual a questão das ameaças externas à segurança marítima, vale dizer, os atos ilícitos praticados com intencionalidade e motivados por razões políticas ou de carência, contra um navio e/ou a sua tripulação. Hoje deve entender-se a segurança marítima, precisamente, como a junção das dimensões “*safety*” e “*security*”, em virtude da sua relação de complementaridade. O debate atual sobre o terrorismo relançou dúvidas em torno da definição da proteção marítima, razão pela qual se deve olhar a segurança marítima por meio do “*comprehensive approach*”, defendido por vários autores e atores internacionais, reconhecendo-a como uma vasta rede de significados e conceitos associados.

É desta forma, justamente, que a União Europeia entende a segurança marítima, assumindo, portanto, uma “abordagem holística dos oceanos e dos mares”. Esta é, porém, a sua visão recente, já que o envolvimento europeu nas questões marítimas e, sobretudo, na legislação marítima, foi até aos anos 90 praticamente inexistente. A partir desta década, a UE vai ganhando alguma autonomia em relação à IMO, construindo uma verdadeira política comum de segurança marítima e um respetivo regime jurídico, em defesa da ideia de necessidade de uma complementação regional às regras acordadas internacionalmente. Os desastres dos famosos *Erika* e *Prestige* no virar do século mudariam para sempre a postura da UE face à segurança marítima. O estabelecimento da EMSA ou o pacote Erika III são demonstrativos de uma política comunitária de segurança marítima proativa, que zela por uma implementação harmonizada e eficaz dos instrumentos jurídicos de segurança no mar e prevenção da poluição marinha, assim como pelo seu constante reforço e melhoria contínua dos padrões de segurança. A Europa assume declaradamente uma política de gestão de risco, em detrimento de uma política de gestão de danos. A segurança marítima representa para a UE uma prioridade absolutamente crucial, pois ela permite maior competitividade, eficiência e qualidade do setor marítimo europeu. A segurança e

proteção marítimas ganharam na Europa de hoje, um significado verdadeiramente basilar da política marítima comunitária, uma vez que o bem-estar económico das populações europeias depende diretamente de uma segurança marítima eficaz, rigorosa e adaptável aos desafios do mundo atual. É o extenso arsenal jurídico descrito no capítulo terceiro que garante maior qualidade das águas europeias e do pavilhão europeu, característica essencial que se repercute na sustentabilidade de todo o setor marítimo, na eficiência do transporte marítimo internacional, em suma, na capacidade de aproveitamento económico das potencialidades do mar. O desafio que se apresenta à UE neste século XXI, em matéria de gestão dos mares, consiste num conhecimento aprofundado da situação marítima (*maritime domain awareness*), no plano operacional, e na reconstrução da identidade marítima europeia, no plano político, por forma a se conseguir o referido aproveitamento económico seguro e sustentável de todo o potencial marítimo. A aposta no mar deve, pois, ser imperativa na UE, algo que terá necessariamente de passar pela segurança, como garante do bom funcionamento das trocas comerciais internacionais e da capacidade de maximizar o aproveitamento dos recursos marítimos. É política da União a aposta no fator humano - que se reconhece como causa primária dos acidentes no mar - procurando-se, então, uma melhoria da formação dos marítimos e uma maior atração do setor; como também é política europeia uma gestão mais ecológica de toda a atividade marítima, com vista a um “transporte marítimo ‘sem resíduos nem emissões’”.

A cooperação internacional é palavra de ordem na política europeia de segurança marítima. A União Europeia assume-se na cena internacional como um *player* defensor e promotor da paz mundial, segurança, desenvolvimento e progresso, não ficando a segurança marítima fora desta matriz de valores. Assim, pretende a UE a expansão global de altos *standards* de segurança marítima, do combate ao terrorismo, pirataria e outros atos ilícitos no mar, em suma, a expansão global de uma “cultura comum de segurança marítima”. A posição política e estratégica da Europa consiste, pois, numa “ação concertada” a nível europeu, para a expressão de uma voz única nos fóruns internacionais, seguindo-se um trabalho diplomático no sentido do diálogo internacional para o reforço das regras de segurança marítima e o cumprimento pleno e mundial das convenções internacionais. Importa referir ser, desde 2002 e ainda hoje,

a adesão da UE à IMO um objetivo estratégico da Comissão⁶²⁴. Esta mantém na agência apenas o estatuto de observador⁶²⁵. A aquisição de estatuto jurídico justifica-se pelo poder económico que a UE representa, além de que, a sua participação como parte-contratante nas convenções internacionais é cada vez mais legitimada pela crescente adoção de legislação marítima⁶²⁶. Os vários obstáculos diplomáticos e até mesmo legais à adesão comunitária à IMO, no entanto, não só dificultam a concretização desta vontade da Comissão como levam alguns autores a defender a manutenção do atual estado de coisas, vale dizer, a manutenção da tal “ação concertada”⁶²⁷. Liu Nengye prova o sucesso prático e a eficácia deste processo de coordenação interna na influência da tomada de decisões na IMO, citando o exemplo da alteração da data limite para o banimento de petroleiros de casco simples na Convenção MARPOL, adotada em consequência de uma proposta europeia⁶²⁸. O sucesso desta “ação concertada” comunitária, que confere à União maior poder negocial, deve-se sobretudo à recente jurisprudência europeia, que reforçou o dever de cooperação leal (*duty of loyalty*), isto é, o dever da ação concertada ou coordenada a nível comunitário, em desaprovação total da liberdade dos Estados-membros submeterem unilateralmente as suas posições nacionais à IMO⁶²⁹. Em resumo, e ainda que seja objetivo europeu a filiação plena à IMO, a atual posição política e estratégica da UE no debate internacional sobre os assuntos marítimos, caracteriza-se pela sua ação concertada na IMO e pela cooperação internacional em busca de amplos acordos para o reforço da segurança marítima, reservando-se a União, porém, o direito de complementar regionalmente as normas internacionais. Ainda assim, e como sintetiza

⁶²⁴ ver UE, Recomendação da Comissão ao Conselho para que autorize a Comissão a dar início e a conduzir as negociações com a Organização Marítima Internacional (OMI) sobre as condições e modalidades de adesão da Comunidade Europeia, SEC(2002)381 final, 9/4/2002

⁶²⁵ Cfr. <http://www.imo.org/en/About/Membership/Pages/IGOsWithObserverStatus.aspx>

⁶²⁶ Liu NENGYE, Frank MAES, “Legal Constraints to the European Union’s Accession to the International Maritime Organization”, *Journal of Maritime Law & Commerce*, Vol. XLIII, nº 2, 2012, p. 285

⁶²⁷ ver NENGYE, MAES, “Legal Constraints...” *op. cit.*, p. 291 e Liu NENGYE, “The Relations between the European Union and the International Maritime Organization: an analysis”, *Working Paper Annual Legal Research Network Conference 2010*, 2010, p. 15

⁶²⁸ NENGYE, “The Relations...” *op. cit.*, pp. 8 e 9

⁶²⁹ ver Acórdão do TJUE, Comissão/Grécia, Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica, processo C-45/07, 12/2/2009, par. 28 - Aqui ficou decidido que um Estado-membro está impedido de submeter posições nacionais à IMO sobre matérias da competência exclusiva da UE, a não ser que esta lhe tenha dado autorização para isso. Ver também Acórdão do TJUE, Comissão/Suécia, Comissão Europeia contra Reino da Suécia, processo C-246/07, 20/4/2010, par. 55 - Aqui ficou decidido o dever dos Estados-membros de se absterem de ações individuais, sempre que a Comissão apresente ao Conselho uma proposta que constitua o início de uma ação concertada comunitária.

Ringbom, para efeitos de legislação de segurança marítima, a UE representa uma “entidade de implementação” de normas internacionais e não tanto uma “entidade de regulamentação”⁶³⁰.

O capítulo terceiro do presente trabalho faz, precisamente, essa constatação, quando se menciona a Convenção MARPOL, como constituindo a base das regras comunitárias relativas aos meios portuários de receção (Directiva 2000/59/CE), relativas à poluição por navios (Directiva 2005/35/CE), ou a Convenção SOLAS como base para a exigência de certos equipamentos técnicos (Directiva 96/98/CE), como verdadeiro quadro de referência para as normas relativas à segurança dos navios de passageiros (Directiva 2009/45/CE), ou ainda a Convenção STCW como ideal no nível mínimo de formação dos marítimos (Directiva 2008/106/CE), para dar alguns exemplos. De igual forma, muitas das alterações feitas a instrumentos jurídicos comunitários, tinham o propósito, apenas, de atualizar o respetivo regime em face de modificações feitas às normas internacionais de base⁶³¹. O atual extenso arsenal jurídico comunitário para a segurança marítima, cujo levantamento é feito no capítulo terceiro, procura cobrir todas as áreas afetas à segurança no mar e, assim, como escreve a própria União, cobrir “toda a cadeia de responsabilidades no setor marítimo”. Embora se mantenha uma postura de total respeito pelas normas acordadas internacionalmente e, por isso, uma política recorrente de implementação dessas normas, o processo da sua incorporação no direito comunitário, por meio da adoção de regulamentos e diretivas, a que se tem assistido nos últimos 15 anos, é fundamental para contrariar dois grandes problemas da IMO: em primeiro, a sua incapacidade de garantir a implementação e cumprimento das suas convenções e resoluções e, em segundo, a demora para a entrada em vigor dos acordos internacionais⁶³². Razão, também, para a adoção galopante de instrumentos jurídicos de segurança marítima nos últimos anos na UE foi, obviamente, a forte pressão política e da opinião pública que caracterizou o momento histórico pós-*Prestige*. A União reconheceu, então, a necessidade de rapidamente adotar normas de reforço da segurança marítima, para uma também rápida produção de efeitos, nomeadamente, a partir da vigilância do cumprimento dos *standards* e regras internacionais, entre outros, mas principalmente,

⁶³⁰ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 503

⁶³¹ São exemplos disso a Diretiva 2012/35/UE ou a Directiva 2011/15/UE.

⁶³² NENGYE, MAES, “Legal Constraints...” *op. cit.*, p. 284

por meio da figura do *port state control*. Em suma, o recente regime jurídico europeu para a segurança marítima - edificado para objetivamente erradicar os navios *substandard*, assegurar máxima proteção a bordo e reduzir o impacto ambiental - visa, pois, um nível mínimo e uniforme de segurança no espaço europeu, bem como uma interpretação e implementação harmonizadas da lei aplicável⁶³³.

O estabelecimento da Agência Europeia da Segurança Marítima constitui uma medida prática para o reforço da segurança marítima e proteção do meio marinho, nomeadamente no sentido da colmatação do problema supracitado, que diz respeito à insuficiência da IMO na implementação e garantia de execução das convenções internacionais. Foram conferidas à EMSA duas funções elementares que o explicam: a primeira de implementação, isto é, de prestação de assistência técnica e científica à Comissão e Estados-membros para uma correta e eficaz aplicação da legislação comunitária em causa; a segunda de inspeção, ou seja, a agência, através de visitas e inspeções, certifica-se da implementação e cumprimento da legislação. Dotada do conhecimento técnico especializado e munida da mais alta tecnologia, pode dizer-se que a EMSA, no exercício das suas funções elementares e de outras - como sejam, por exemplo, os seus serviços de combate à poluição ou a organização de ações de formação - serve a política de segurança marítima da UE. O seu regulamento institutivo foi já alterado por cinco vezes, destacando-se o alargamento de funções e responsabilidades concedidas à agência que, então, atua hoje também no campo da proteção marítima, desempenha um papel central na inspeção das sociedades de classificação, tem maior âmbito de ação em matéria de prevenção da poluição, cooperando internacionalmente para a prossecução destes objetivos. A EMSA consiste numa agência europeia descentralizada, que se molda pelos valores da independência, responsabilidade política e transparência, não sendo, no entanto, o primeiro um valor absoluto, pela certa interferência que a Comissão pode ter na composição do Conselho de Administração ou no programa de trabalho da agência.

É indiscutível a importância da Agência Europeia da Segurança Marítima para a aplicação eficaz desta política comunitária de enorme respeito pela salvaguarda da

⁶³³ Esta ideia de harmonização na aplicação da lei foi particularmente importante no caso da Directiva 2005/35/CE, que tinha justamente o objetivo de combater fortes disparidades na aplicação pelos Estados-membros da Convenção MARPOL.

vida humana no mar, assim como pela preservação do meio marinho. O seu atual amplo mandato, no entanto, levanta algumas questões teóricas relativas ao problema da duplicação de esforços. Será, talvez, ainda cedo para o afirmar, no que diz respeito à recém-criada Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, se bem que, o seu objetivo de combate à imigração ilegal ou terrorismo, não se distancia, propriamente, dos objetivos da proteção marítima⁶³⁴ - como se viu, também abrangida pelas funções da EMSA. Questão semelhante relaciona-se com a competência para atualizar a legislação marítima europeia, atribuída à EMSA e ao COSS, o que levou já Estados-membros e Comissão a manifestarem a sua preocupação e, por isso, levou o presente trabalho a concluir a existência de uma zona cinzenta, pouco definida nesta matéria.

2. Olhar sobre o futuro

O futuro da segurança marítima na UE adivinha-se, no mínimo, desafiante. Há uma perspetiva generalizada de crescimento nos setores marítimo e portuário. As previsões apontam, assim, para um aumento do número de navios, da sua dimensão, do seu porte, do tráfego de passageiros e carga nos portos, ou ainda do transporte de produtos energéticos. Isto significa uma responsabilidade acrescida em matéria de segurança marítima. Como também argumentado anteriormente, a segurança marítima é tema incontornável na procura pela qualidade e sustentabilidade do sistema de transportes comunitário, que se caracteriza hoje por uma insustentabilidade já reconhecida no início da década⁶³⁵. Pela atualidade e importância deste tema, a União publicou em 2014 um documento da estratégia a levar a cabo no âmbito da segurança marítima, que é analisado no ponto seguinte.

2.1 Estratégia de Segurança Marítima de 2014

O documento “Estratégia de Segurança Marítima da UE”, adotado em junho de 2014 pelo Conselho dos Assuntos Gerais, constitui um instrumento político e estratégico amplo, para a forma como a União deve enfrentar o desafio da segurança marítima. Nele, começa-se por reconhecer o interesse estratégico da UE em mares “protegidos e seguros”, condição essencial para que se potencie a sua característica de “valiosa

⁶³⁴ ver definições de *maritime security* de Max Mejia (p. 8 do presente trabalho) e dos *U.S. Marine Corps*, *U.S. Navy* e *U.S. Coast Guard* (pp. 12-13 do presente trabalho)

⁶³⁵ Cfr. Livro Branco de 2011 (p. 54 do presente trabalho)

fonte de crescimento e prosperidade”⁶³⁶. Este documento estratégico assenta num pilar fundamental, designadamente o pilar da cooperação. A UE, como na lógica da sua própria instituição, crê nas vantagens da cooperação, união de esforços e partilha das mesmas visões políticas entre todos os intervenientes, para um alcance mais fácil dos objetivos que ambiciona, neste caso, a condição de máxima segurança e capacidade de resposta adequada a crises dos domínios marítimos europeu e mundial⁶³⁷. Para uma explanação distinta daquela que se pretende ser a resposta comunitária ao desafio da segurança marítima, o documento identifica primeiro os interesses e objetivos da UE neste domínio, citando, de seguida, os fatores que ameaçam essa segurança. Sucintamente, a segurança dos Estados-membros e seus cidadãos, a paz, a liberdade de navegação, proteção do comércio marítimo internacional e respetivos interesses económicos, a gestão das fronteiras marítimas, proteção do ambiente ou o desenvolvimento da *maritime domain awareness*, são valores de absoluto interesse estratégico para a União⁶³⁸, cuja preservação representa a finalidade última deste documento. De resto, assumem-se a governação do mar assente em normas, o reforço do papel da União no domínio internacional da segurança marítima, uma melhor coordenação das atividades e projetos marítimos, a promoção da competitividade e crescimento do setor, como objetivos importantes a atingir⁶³⁹. A “Estratégia de Segurança Marítima da UE” representa um exercício de caracterização e entendimento do contexto marítimo regional e internacional, sendo, por isso, identificados também os riscos e ameaças atuais à segurança marítima, para que a consequente ação seja realista, pragmática e produza resultados. Esses riscos e ameaças são complexos, de caráter transnacional e põem, obviamente, os interesses e objetivos estratégicos da União em causa. Entre eles, especificam-se a pirataria marítima, assaltos à mão armada no mar, tráfico humano e de armas, contrabando de mercadorias, pesca ilegal, atos terroristas, a par das mais genéricas ameaças aos direitos e jurisdição dos Estados-membros sobre as suas zonas marítimas, ameaças ao meio marinho, interesses económicos e segurança dos cidadãos europeus⁶⁴⁰.

⁶³⁶ UE, *Estratégia de Segurança Marítima da UE*, 11205/14, 24/6/2014, p. 2

⁶³⁷ UE, *Estratégia de Segurança Marítima da UE*, 11205/14, 24/6/2014, p. 3

⁶³⁸ UE, *Estratégia de Segurança Marítima da UE*, 11205/14, 24/6/2014, p. 7

⁶³⁹ UE, *Estratégia de Segurança Marítima da UE*, 11205/14, 24/6/2014, p. 6

⁶⁴⁰ UE, *Estratégia de Segurança Marítima da UE*, 11205/14, 24/6/2014, p. 8

Como é perceptível, estes são fatores de ameaça típicos do significado de *maritime security*, ou proteção marítima. No entanto, o presente documento não se resume a esta dimensão e aborda a segurança marítima no sentido lato, pela resposta abrangente e multifacetada que apresenta. Essa resposta assenta em “cinco grandes domínios de ação”, a saber: (i) a ação externa, (ii) conhecimento da situação marítima, vigilância e partilha de informações, (iii) desenvolvimento de capacidades, (iv) gestão dos riscos, proteção das infraestruturas marítimas críticas e resposta a situações de crise e (v) investigação e inovação, ensino e formação no domínio da segurança marítima⁶⁴¹. Pode, portanto, afirmar-se, que esta estratégia consubstancia um olhar da UE para e sobre o futuro da segurança marítima, que se procura abordar de forma extensiva e alargada (*comprehensive approach*), apresentando-se, por essa razão, uma resposta igualmente abrangente.

A ação externa traduz-se, essencialmente, no diálogo político e cooperação internacional, como fortes instrumentos da diplomacia europeia para o reforço da segurança no mar e proteção contra as ameaças mencionadas. Estes instrumentos são meios para promover o objetivo da governação marítima assente em normas⁶⁴². O aproveitamento das tecnologias para a recolha, integração e consequente análise de dados, é um fator-chave na construção de uma *big picture* marítima, que permitirá melhores resultados na gestão dos riscos e ameaças, bem como uma utilização mais eficiente dos recursos⁶⁴³. O documento realça, ainda, a importância do desenvolvimento de capacidades e a sua interoperabilidade, algo que incrementa a competitividade da indústria⁶⁴⁴. No quarto domínio de ação, destaca-se a necessidade de preservação do ambiente e proteção das fronteiras externas, assim como das infraestruturas marítimas⁶⁴⁵. Finalmente, atribui-se extrema relevância à investigação, que possibilita melhorias ao nível da sustentabilidade e eficácia das atividades exercidas no mar, como ainda à formação, fator absolutamente decisivo no reforço da segurança marítima.

⁶⁴¹ UE, *Estratégia de Segurança Marítima da UE*, 11205/14, 24/6/2014, pp. 9-15

⁶⁴² UE, *Estratégia de Segurança Marítima da UE*, 11205/14, 24/6/2014, p. 9

⁶⁴³ UE, *Estratégia de Segurança Marítima da UE*, 11205/14, 24/6/2014, p. 12

⁶⁴⁴ UE, *Estratégia de Segurança Marítima da UE*, 11205/14, 24/6/2014, p. 13

⁶⁴⁵ UE, *Estratégia de Segurança Marítima da UE*, 11205/14, 24/6/2014, p. 14

É assim traçado o caminho que deve ser percorrido pela União, de forma a que sejam preservados os interesses e alcançados os objetivos de segurança no mar anteriormente elencados. Para além do já referido pilar da cooperação - que se pretende quer intra quer extracomunitária - é de assinalar a ideia transversal de comunitarização. Quer isto dizer que, no domínio da segurança marítima, a UE preconiza, efetivamente, a partilha entre Estados-membros, mas também, quando apropriado, entre todas as partes envolvidas, de objetivos, visões estratégicas, informações, análises de risco etc.⁶⁴⁶. Isto permitirá a projeção de uma verdadeira “comunidade marítima”, muito mais capaz de responder adequada e eficazmente aos desafios.

2.2 Balanço final

Não é espectável que haja uma grande reforma legislativa da segurança marítima europeia num futuro próximo. Isto porque, nos últimos 15 anos, a UE se munuiu cabalmente de instrumentos jurídicos para a segurança e proteção das suas águas, navios, portos e pessoal marítimo. O desenvolvimento da comunitarização da segurança marítima desde 1993 - com a publicação do documento “Uma política comum de segurança marítima”, mas também recente, com a política da ação concertada e cooperação leal e o seu reforço jurisprudencial, ou a ratificação por Estados-membros de convenções “no interesse da Comunidade”⁶⁴⁷ - é prova de uma estratégia de elevação da importância e da presença da voz europeia na construção do direito internacional do mar. Todavia, parece improvável a acessão da UE à IMO para breve. Esta afirmação tem sustento, essencialmente, no problema dos obstáculos legais e diplomáticos à adesão comunitária, como foi já referido. Os esforços do trabalho de hoje da UE parece irem antes no sentido da aplicação eficaz e harmonizada dos instrumentos, assim como da implementação de atualizações às normas internacionais - momento, então, para a atuação decisiva da EMSA.

De facto, o naufrágio do famoso *Prestige* representa o último grande acidente marítimo em águas europeias com tão negativo impacto ambiental, e que despoletou

⁶⁴⁶ UE, *Estratégia de Segurança Marítima da UE*, 11205/14, 24/6/2014, pp. 3, 12, 14

⁶⁴⁷ Considere-se, para o efeito, os exemplos das Decisões do Conselho já citadas, 2002/762/CE e 2002/971/CE que autorizam, respetivamente, os Estados-membros “a assinar, ratificar ou aderir, no interesse da Comunidade” às Convenções Bancas e HNS.

reações políticas e da opinião pública tão fortes. Desse ponto de vista, parece possível a afirmação de que as novas políticas e legislação comunitárias para a segurança marítima têm surtido o efeito desejado. Já em 2008 Ringbom afirmava fazer parte do passado, aquela política europeia que reagia a acidentes marítimos, apelando à tomada de medidas por parte da IMO⁶⁴⁸. Fortemente motivada por naufrágios, a União passou a tomar iniciativa reguladora, uma atitude política que se mantém e deverá manter nos anos que vêm⁶⁴⁹. No entanto, a política de segurança marítima da UE é hoje mais proativa e está mais preparada para a prevenção de incidentes e acidentes marítimos, assim como para a prevenção de poluição marinha, razão pela qual é legítimo especular-se que só um grande acidente como o do *Prestige* poderá originar uma reforma profunda do atual quadro normativo. Conforme, aliás, é orgulhosamente afirmado pela própria Comissão, “a UE dispõe de um dos regimes de segurança marítima mais rigorosos do mundo”⁶⁵⁰. Há, portanto, alguns indícios de sucesso da atual política e legislação europeias para a segurança marítima. Para dar outros exemplos, o relatório de avaliação da EMSA de 2008 refere a importância da criação desta agência, a sua eficácia e eficiência “acima da média”⁶⁵¹ no desempenho das suas funções, concluindo-se que esta “has filled a gap in the maritime safety area in the European Union”⁶⁵². Numa comunicação do ano passado sobre o balanço de qualidade da legislação europeia em matéria de segurança dos navios de passageiros, a Comissão, apesar de querer uma simplificação do regime, reconhece que ele “serve em grande medida a sua finalidade”⁶⁵³. Também no documento de conclusões do Conselho sobre a revisão intercalar da política de transporte marítimo comunitária até 2018, não é feito apelo a uma reforma legislativa; o Conselho sublinha, sim, a necessidade de implementação do *acquis communautaire* no domínio da segurança marítima e defende a lógica da melhoria contínua aplicada neste campo⁶⁵⁴. É este,

⁶⁴⁸ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 515

⁶⁴⁹ RINGBOM, *The EU... op. cit.*, p. 515

⁶⁵⁰ Cfr. https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/consultations/2016-refit_en_pt (tradução livre de: “The EU has one of the world’s strictest regimes regarding maritime safety”)

⁶⁵¹ COWI, *Evaluation of the European Maritime Safety Agency - Final Report*, 4/2008, pp. 62 e 66

⁶⁵² COWI, *Evaluation of the European Maritime Safety Agency - Final Report*, 4/2008, p. 60 (tradução livre: “preencheu uma lacuna na área da segurança marítima na União Europeia”)

⁶⁵³ UE, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - REFIT-Ajustar o rumo: balanço de qualidade da legislação da UE no domínio da segurança dos navios de passageiros, COM(2015)508 final, 16/10/2015, p. 5

⁶⁵⁴ UE, *Council Conclusions on the Mid-Term Review of the EU’s Maritime Transport Policy until 2018 and Outlook to 2020*, par. 6

então, o presente estado de coisas e que se deverá prolongar pelos próximos anos: ao invés da adoção de grandes reformas e novos pacotes normativos, a UE preocupa-se em dar continuidade ao trabalho de aplicação e execução harmonizadas e eficazes dos instrumentos jurídicos em vigor, não ignorando, porém, a importância da avaliação e melhoria contínuas desses instrumentos, para assegurar que a regulação cumpre os objetivos a que se propõe⁶⁵⁵.

De uma outra perspetiva, pode afirmar-se ser ainda relativamente cedo a tirada de conclusões sobre o sucesso do regime jurídico da segurança marítima. Prova disso, é o facto de estar a decorrer até janeiro de 2017 uma análise da adequação e eficácia da legislação da UE para a segurança e eficiência do transporte marítimo, volvidos sete anos da adoção do pacote Erika III⁶⁵⁶. Isto mostra como a própria UE está ainda a tentar descortinar toda a eficácia e verdadeira força da sua política e legislação de segurança marítima.

⁶⁵⁵ Cfr. http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/safety_en

⁶⁵⁶ Cfr. https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/consultations/2016-refit_en_pt

Bibliografia

Monografias

- CHRISTODOULOU-VAROTSI, Iliana, *Maritime Safety Law and Policies of the European Union and the United States of America: Antagonism or Synergy?*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009
- DELBEKE, Jos, KLAASSEN, Ger, VERGOTE, Stefan, "Climate-related energy policies" in Jos DELBEKE, Peter VIS, *EU Climate Policy Explained*, Routledge, 2015, pp. 52-78
- DJONNE, Ketil, "EU Maritime Policy: Safety and Environmental Regulations" in Hans Jacob BULL, Helge STEMSHAUG, *EC Shipping Policy: the 17th Nordic Maritime Law Conference 2.-4. September 1996*, Juridisk Forlag, 1997, pp. 249-264
- FRANK, Veronica, *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea - Implementing Global Obligations at the Regional Level*, Vol. LVIII, Publications on Ocean Development, Martinus Nijhoff Publishers, 2007
- GREAVES, Rosa, *Transport Law of the European Community*, Vol. III, European Community Law Series, Athlone, 1991
- GREAVES, Rosa, "EC Transport Law and Policy: A Status Report" in Alan DASHWOOD, Angela WARD, *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. II, Hart Publishing Oxford, 1999, pp. 261-284
- GROENLEER, Martijn, *The Autonomy of European Union Agencies - A Comparative Study of Institutional Development*, Eburon, 2009
- GÜNER-ÖZBEK, Meltem Deniz, "The European Maritime Safety Agency 'EMSA'" in Peter EHLERS, Rainer LAGONI, *Maritime Policy of the European Union and Law of the Sea*, Vol. XIII, Schriften zum See- und Hafenrecht, Lit Verlag, 2008, pp. 71-100
- JACOBSSON, Marie, "Maritime Security: an Individual or Collective Responsibility?" in Jarna PETMAN, Jan KLABBERS, *Nordic Cosmopolitanism: Essays in International Law for Martti Koskenniemi*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, pp. 391-416
- KLEIN, Natalie, MOSSOP, Joanna, ROTHWELL, Donald R., "Australia, New Zealand and Maritime Security" in Natalie KLEIN, Joanna MOSSOP, Donald R.

- ROTHWELL, *Maritime Security: International Law and Policy Perspectives from Australia and New Zealand*, Routledge, 2010, pp. 1-21
- KLEIN, Natalie, *Maritime Security and the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2011
- KRASKA, James, PEDROZO, Raul, *International Maritime Security Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2013
- LAGONI, Nicolai, *The Liability of Classification Societies*, Vol. IX - Hamburg Studies on Maritime Affairs, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007
- MARTINS, Mariana, "The European Maritime Safety Agency (EMSA): Tasks and Objectives" in Peter EHLERS, Rainer LAGONI, *Enforcement of International and EU Law in Maritime Affairs*, Vol. XV - Schriften zum See- und Hafenrecht, Lit Verlag, 2008, pp. 67-84
- NESTEROWICZ, Malgorzata Anna, "Maritime Safety and Vessel-Source Pollution Control in the European Union Context" in Timo KOIVUROVA, Aldo CHIRCOP, Erik FRANCKX, Erik J. MOLENAAR, David L. VANDERZWAAG, *Understanding and Strengthening European Union-Canada Relations in Law of the Sea and Ocean Governance*, Vol. XXXV - Juridica Lapponica, Northern Institute for Environmental and Minority Law, 2009, pp. 507-529
- PIÑEIRO, Laura Carballo, *International Maritime Labour Law*, Vol. XXXIV - Hamburg Studies on Maritime Affairs, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015
- RINGBOM, Henrik, *The EU Maritime Safety Policy and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008
- TALLEY, Wayne, *Maritime Safety, Security and Piracy*, Taylor & Francis Ltd, 2008
- TILL, Geoffrey, *Seapower: A guide for the twenty-first century*, 3ª edição, Routledge, 2013
- WITT, Jörn-Ahrend, *Obligations and Control of Flag States - Developments and Perspectives in International Law and EU Law*, Lit Verlag, 2007

Artigos

- BATEMAN, Sam, "Assessing the Threat of Maritime Terrorism: Issues for the Asia-Pacific Region", *Security Challenges*, Vol. II, nº 3, 2006, pp. 77-91
- BUEGER, Christian, "What is maritime security?", *Marine Policy*, Vol. LIII, 2015, pp. 159-164

- CHRISTODOULOU-VAROTSI, Iliana, “The Challenge of European Maritime Safety - An Overview of the EC’s Policy and Regulatory Framework on Maritime Safety”, *Scandinavian Institute of Maritime Law*, n° 311, 2004, pp. 1-9
- FRANK, Veronica, “Consequences of the Prestige Sinking for European and International Law”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. XX, n° 1, 2005, pp. 1-64
- GAGATSI, Eliza, “Review of Maritime Transport Safety and Security Practices and Compliance Levels: case studies in Europe and South East Asia”, *Young Researcher Seminar 2007*, 2007, pp. 1-14
- MARTINEZ DE OSES, F. Xavier, VENTIKOS, Nikolaos P., “A Critical Assessment of Human Element Regarding Maritime Safety: Issues of Planning, Policy and Practice”, *Revista del Instituto de la Navegación de España*, Vol. XVII, n° 17, 2003, pp. 68-80
- MEJIA, Max, “Maritime Gerrymandering: Dilemmas in Defining Piracy, Terrorism and other Acts of Maritime Violence”, *Journal of International Commercial Law*, Vol. II, n° 2, 2003, pp. 153-175
- NENGYE, Liu, “The Relations between the European Union and the International Maritime Organization: an analysis”, *Working Paper Annual Legal Research Network Conference 2010*, 2010, pp. 1-15
- NENGYE, Liu, MAES, Frank, “Legal Constraints to the European Union’s Accession to the International Maritime Organization”, *Journal of Maritime Law & Commerce*, Vol. XLIII, n° 2, 2012, pp. 279-291
- O’NEILL, William, “Safety and security now inextricably linked”, *IMO News*, n° 4, 2001, p. 4
- PALLIS, Athanasios A., “Institutional Dynamism in EU Policy-Making: The Evolution of the EU Maritime Safety Policy”, *Journal of European Integration*, Vol. XXVIII, n° 2, 2006, pp. 137-157
- ROTHBLUM, Anita, WHEAL, David, WITHINGTON, Stuart, SHAPPELL, Scott A., WIEGMANN, Douglas A., BOEHM, William, CHADERJIAN, Marc, Improving Incident Investigation through Inclusion of Human Factors, *United States Department of Transportation - Publications & Papers*, Paper 32, 2002, pp. 1-141

VIVERO, Juan Luis Suárez de, “The European vision for oceans and seas - Social and political dimensions of the Green Paper on Maritime Policy for the EU”, *Marine Policy*, Vol. XXXI, nº 4, 2007, pp. 409-414

Dissertações

LI, Yingping, *Addressing Major Maritime Security Issues of Global, Regional and National Significances: Law and Policy Implications in the Context of China*, World Maritime University, 2003

ROMANOS, Michael Joseph, *Moving Ashore? - Greek Shipowners, State Corporatism and the Europeanisation of Maritime Transport*, London School of Economics & Political Science, European Institute, 2008

TOMA, Janeta, *The Internationalization, Unilateralism and Regionalization of Maritime Safety and Protection of the Marine Environment: A Comparative Study*, World Maritime University, 2003

Convenções e códigos internacionais

- Convenção IMCO, D.R. I Série nº 33 (9/2/1976)
- UNCLOS, D.R. I Série-A. nº 238 (14/10/1997)
- CTM, D.R. I Série nº 7 (12/1/2015)
- Convenção SOLAS, versão inglesa consolidada de 1/1/2012 disponível em:
http://www.idgca.org/doc/app7_290115.pdf
- Convenção SUA, D.R. I Série-A. nº 186 (12/08/1994)

Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia

(por ordem cronológica da data de publicação)

- Acórdão do TJUE, Comissão/França, Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa, processo 167/73, 4/4/1974
- Acórdão do TJUE, Parlamento/Conselho, Parlamento Europeu contra Conselho das Comunidades Europeias, processo 13/83, 22/5/1985
- Acórdão do TJUE, Comissão/Conselho, Comissão das Comunidades Europeias contra Conselho da União Europeia, processo C-440/05, 23/10/2007
- Acórdão do TJUE, Comissão/Grécia, Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica, processo C-45/07, 12/2/2009

- Acórdão do TJUE, Comissão/Suécia, Comissão Europeia contra Reino da Suécia, processo C-246/07, 20/4/2010

Regulamentos do Parlamento Europeu e do Conselho

(por ordem cronológica da data de publicação)

- UE, Regulamento (CE) nº 417/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, relativo à introdução acelerada dos requisitos de construção em casco duplo ou equivalente para os navios petroleiros de casco simples e que revoga o Regulamento (CE) nº 2978/94 do Conselho, JO L 64/1, 7/3/2002
- UE, Regulamento (CE) nº 1406/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2002, que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima, JO L 208/1, 5/8/2002
- UE, Regulamento (CE) nº 2099/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Novembro de 2002, que estabelece um Comité para a Segurança Marítima e a Prevenção da Poluição por Navios (COSS) e que altera determinados regulamentos em vigor no domínio da segurança marítima e da prevenção da poluição por navios, JO L 324, 29/11/2002
- UE, Regulamento (CE) nº 782/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Abril de 2003, relativo à proibição dos compostos organoestânicos nos navios, JO L 115/1, 9/5/2003
- UE, Regulamento (CE) nº 1644/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Julho de 2003, que altera o Regulamento (CE) nº 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima, JO L 245/10, 29/9/2003
- UE, Regulamento (CE) nº 1726/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Julho de 2003, que altera o Regulamento (CE) nº 417/2002 relativo à introdução acelerada dos requisitos de construção em casco duplo ou equivalente para os navios petroleiros de casco simples, JO L 249/1, 1/10/2003
- UE, Regulamento (CE) nº 724/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, que altera o Regulamento (CE) nº 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima, JO L 129/1, 29/4/2004
- UE, Regulamento (CE) nº 725/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativo ao reforço da protecção dos navios e das instalações portuárias, JO L 129/6, 29/4/2004

- UE, Regulamento (CE) nº 336/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Fevereiro de 2006, relativo à aplicação do Código Internacional de Gestão da Segurança na Comunidade e que revoga o Regulamento (CE) nº 3051/95 do Conselho, JO L 64/1, 4/3/2006
- UE, Regulamento (CE) nº 1891/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, relativo ao financiamento plurianual das actividades da Agência Europeia da Segurança Marítima no domínio do combate à poluição causada por navios e que altera o Regulamento (CE) nº 1406/2002, JO L 394/1, 30/12/2006
- UE, Regulamento (CE) nº 391/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativo às regras comuns para as organizações de vistoria e inspecção de navios, JO L 131/11, 28/5/2009
- UE, Regulamento (CE) nº 392/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativo à responsabilidade das transportadoras de passageiros por mar em caso de acidente, JO L 131/24, 28/5/2009
- UE, Regulamento (UE) nº 530/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2012, relativo à introdução acelerada de requisitos de construção em casco duplo ou configuração equivalente para os navios petroleiros de casco simples, JO L 172/3, 30/6/2012
- UE, Regulamento (UE) nº 100/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2013, que altera o Regulamento (CE) nº 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima, JO L 39/30, 9/2/2013
- UE, Regulamento (UE) nº 1257/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, relativo à reciclagem de navios e que altera o Regulamento (CE) nº 1013/2006 e a Diretiva 2009/16/CE, JO L 330/1, 10/12/2013
- UE, Regulamento (UE) nº 911/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativo ao financiamento plurianual das atividades da Agência Europeia da Segurança Marítima no domínio do combate à poluição marinha causada por navios e por instalações petrolíferas e gasíferas, JO L 257/115, 28/8/2014
- UE, Regulamento (UE) 2015/757 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de julho de 2015 relativo à monitorização, comunicação e verificação das emissões de dióxido de carbono provenientes do transporte marítimo e que altera a Diretiva 2009/16/CE, JO L 123/55, 19/5/2015

- UE, Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n° 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho o Regulamento (CE) n° 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho, JO L 251/1, 16/9/2016
- UE, Regulamento (UE) 2016/1625 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, que altera o Regulamento (CE) n° 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima, JO L 251/77, 16/9/2016

Regulamentos do Conselho

- UE, Regulamento (CE) n° 2978/94 do Conselho, de 21 de Novembro de 1994, relativo à aplicação da resolução A.747(18) da OMI sobre o cálculo das arqueação dos tanques de lastro dos navios petroleiros com tanques de lastro segregado, JO L 319/1, 12/12/94

Regulamentos da Comissão Europeia

(por ordem cronológica da data de publicação)

- UE, Regulamento (CE) n° 884/2005 da Comissão, de 10 de Junho de 2005, que estabelece procedimentos para as inspecções da Comissão no âmbito da protecção do transporte marítimo, JO L 148/25, 11/6/2005
- UE, Regulamento (CE) n° 324/2008 da Comissão, de 9 de Abril de 2008, que estabelece procedimentos revistos para as inspecções da Comissão no domínio da segurança marítima, JO L 98/5, 10/4/2008
- UE, Regulamento (UE) n° 788/2014 da Comissão, de 18 de julho de 2014, que estabelece regras circunstanciadas para a aplicação de coimas e sanções pecuniárias temporárias e a retirada do reconhecimento a organizações de vistoria e inspeção de navios nos termos dos artigos 6.º e 7.º do Regulamento (CE) n° 391/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, JO L 214/12, 19/7/2014
- UE, Regulamento de Execução (UE) n° 1355/2014 da Comissão, de 17 de dezembro de 2014, que altera o Regulamento (CE) n° 391/2009 na sequência da adoção de determinados códigos e de alterações conexas a determinadas convenções e protocolos pela Organização Marítima Internacional (IMO), JO L 365/82, 19/12/2014

Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho

(por ordem cronológica da data de publicação)

- UE, Directiva 2000/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, relativa aos meios portuários de recepção de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga, JO L 332/81, 28/12/2000
- UE, Directiva 2001/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Dezembro de 2001, que estabelece normas e procedimentos harmonizados para a segurança das operações de carga e descarga de navios graneleiros, JO L 13/9, 16/1/2002
- UE, Directiva 2001/105/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 2001, que altera a Directiva 94/57/CE do Conselho relativa às regras comuns para as organizações de vistoria e inspecção dos navios e para as actividades relevantes das administrações marítimas, JO L 19/9, 22/1/2002
- UE, Directiva 2001/106/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 2001, que altera a Directiva 95/21/CE do Conselho relativa à aplicação, aos navios que escalem os portos da Comunidade ou naveguem em águas sob jurisdição dos Estados-membros, das normas internacionais respeitantes à segurança da navegação, à prevenção da poluição e às condições de vida e de trabalho a bordo dos navios (inspecção pelo Estado do porto), JO L 19/17, 22/1/2002
- UE, Directiva 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2002, relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios e que revoga a Directiva 93/75/CEE do Conselho, JO L 208/10, 5/8/2002
- UE, Directiva 2003/25/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Abril de 2003, relativa a prescrições específicas de estabilidade para os navios ro-ro de passageiros, JO L 123/22, 17/5/2003
- UE, Directiva 2005/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções, JO L 255/11, 30/9/2005
- UE, Directiva 2005/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa ao reconhecimento mútuo dos certificados dos marítimos emitidos pelos Estados-Membros e que altera a Directiva 2001/25/CE, JO L 255/160, 30/9/2005

- UE, Directiva 2005/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 2005, relativa ao reforço da segurança nos portos, JO L 310/28, 25/11/2005
- UE, Directiva 2008/106/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos, JO L 323/33, 3/12/2008
- UE, Directiva 2009/15/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa às regras comuns para as organizações de vistoria e inspecção de navios e para as actividades relevantes das administrações marítimas, JO L 131/47, 28/5/2009
- UE, Directiva 2009/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa à inspecção de navios pelo Estado do porto, JO L 131/57, 28/5/2009
- UE, Directiva 2009/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, que altera a Directiva 2002/59/CE relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios, JO L 131/101, 28/5/2009
- UE, Directiva 2009/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, que estabelece os princípios fundamentais que regem a investigação de acidentes no sector do transporte marítimo e que altera as Directivas 1999/35/CE do Conselho e 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, JO L 131/114, 28/5/2009
- UE, Directiva 2009/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa ao seguro dos proprietários de navios em matéria de créditos marítimos, JO L 131/128, 28/5/2009
- UE, Directiva 2009/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa ao cumprimento das obrigações do Estado de bandeira, JO L 131/132, 28/5/2009
- UE, Directiva 2009/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Maio de 2009, relativa às regras e normas de segurança para os navios de passageiros, JO L 163/1, 25/6/2009
- UE, Directiva 2009/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro de 2009, que altera a Directiva 2005/35/EC relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções, JO L 280/52, 27/10/2009

- UE, Directiva 2010/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Outubro de 2010, relativa às formalidades de declaração exigidas aos navios à chegada e/ou à partida dos portos dos Estados-Membros e que revoga a Directiva 2002/6/CE, JO L 283/1, 29/10/2010
- UE, Directiva 2012/35/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que altera a Directiva 2008/106/CE relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos, JO L 343/78, 14/12/2012
- UE, Directiva 2013/38/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de agosto de 2013, que altera a Directiva 2009/16/CE relativa à inspeção pelo Estado do porto, JO L 218/1, 14/8/2013
- UE, Directiva 2013/54/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, relativa a certas responsabilidades do Estado de bandeira no cumprimento e aplicação da Convenção do Trabalho Marítimo, de 2006, JO L 329/1, 10/12/2013

Diretivas do Conselho

(por ordem cronológica da data de publicação)

- UE, Directiva 79/115/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1978, relativa à pilotagem de navios por pilotos de alto mar no Mar do Norte e Canal da Mancha, JO L 33/32, 8/2/1979
- UE, Directiva 79/116/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1978, relativa às condições mínimas exigidas a certos navios-tanques que entrem no portos marítimos da Comunidade ou deles saiam, JO L 33/33, 8/2/1979
- UE, Directiva 95/21/CE do Conselho, de 19 de Junho de 1995, relativa à aplicação, aos navios que escalem os portos da Comunidade ou naveguem em águas sob jurisdição dos Estados-membros, das normas internacionais respeitantes à segurança da navegação, à prevenção da poluição e às condições de vida e de trabalho a bordo dos navios (inspecção pelo Estado do porto), JO L 157/1, 7/7/1995
- UE, Directiva 96/98/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1996, relativa aos equipamentos marítimos, JO L 46/25, 17/2/1997
- UE, Directiva 97/70/CE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1997, que estabelece um regime de segurança harmonizado para os navios de pesca de comprimento igual ou superior a 24 metros, JO L 34/1, 9/2/1998

- UE, Directiva 98/41/CE do Conselho, de 18 de Junho de 1998, relativa ao registo das pessoas que viajam em navios de passageiros que operam a partir de ou para portos dos Estados-membros da Comunidade, JO L 188/35, 2/7/1998
- UE, Directiva 1999/32/CE do Conselho, de 26 de Abril de 1999, relativa à redução do teor de enxofre de determinados combustíveis líquidos e que altera a Directiva 93/12/CEE, JO L 121/13, 11/5/1999
- UE, Directiva 1999/35/CE do Conselho, de 29 de Abril de 1999, relativa a um sistema de vistorias obrigatórias para a exploração segura de serviços regulares de *ferries ro-ro* em embarcações de passageiros de alta velocidade, JO L 138/1, 1/6/1999

Diretivas da Comissão Europeia

(por ordem cronológica da data de publicação)

- UE, Directiva 2007/71/CE da Comissão, de 13 de Dezembro de 2007, que altera o anexo II da Directiva 2000/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos meios portuários de recepção de resíduos gerados em navios e resíduos da carga, JO L 329/33, 14/12/2007
- UE, Directiva 2010/36/UE da Comissão, de 1 de Junho de 2010, que altera a Directiva 2009/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às regras e normas de segurança para os navios de passageiros, JO L 162/1, 29/6/2010
- UE, Directiva 2011/15/UE da Comissão, de 23 de Fevereiro de 2011, que altera a Directiva 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios, JO L 49/33, 24/2/2011
- UE, Directiva 2014/100/UE da Comissão, de 28 de outubro de 2014, que altera a Directiva 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios, JO L 308/82, 29/10/2014
- UE, Directiva de Execução 2014/111/UE da Comissão, de 17 de dezembro de 2014, que altera a Directiva 2009/15/CE na sequência da adoção de determinados códigos e de alterações conexas a determinadas convenções e protocolos pela Organização Marítima Internacional (IMO), JO L 366/83, 20/12/2014
- UE, Directiva (UE) 2015/2087 da Comissão, de 18 de novembro de 2015, que altera o anexo II da Directiva 2000/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa

aos meios portuários de receção de resíduos gerados em navios e resíduos da carga,
JO L 302/99, 19/11/2015

Resoluções do Conselho

(por ordem cronológica da data de publicação)

- UE, Resolução do Conselho, de 19 de Junho de 1990, relativa à prevenção dos acidentes causadores de poluição marinha, JO C 206/1, 18/8/1990
- UE, Resolução do Conselho, de 8 de Junho de 1993, sobre uma política comum de segurança marítima, JO C 271/1, 7/10/1993

Decisões do Conselho

(por ordem cronológica da data de publicação)

- UE, Decisão do Conselho, de 19 de Setembro de 2002, que autoriza os Estados-Membros a assinar, ratificar ou aderir, no interesse da Comunidade, à Convenção Internacional de 2001 sobre a Responsabilidade Civil por Danos resultantes da Poluição causada por Combustível de Bancas (Convenção Bancas) (2002/762/CE), JO L 256/7, 25/9/2002
- UE, Decisão do Conselho, de 18 de Novembro de 2002, que autoriza os Estados-Membros a ratificar ou aderir, no interesse da Comunidade, à Convenção Internacional de 1996 sobre a responsabilidade e a indemnização por danos resultantes do transporte de substâncias perigosas e nocivas por mar (“Convenção HNS”) (2002/971/CE), JO L 337/55, 13/12/2002
- UE, Decisão do Conselho, de 2 de Março de 2004, que autoriza os Estados-Membros a assinar ou a ratificar, no interesse da Comunidade Europeia, ao protocolo de 2003 à Convenção Internacional para a constituição de um fundo internacional para compensação pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos, de 1992, e que autoriza a Áustria e o Luxemburgo a aderirem, no interesse da Comunidade Europeia, aos instrumentos de referência (2004/246/CE), JO L 78/22, 16/3/2004
- UE, Decisão do Conselho, de 12 de dezembro de 2011, relativa à adesão da União Europeia ao Protocolo de 2002 à Convenção de Atenas de 1974 relativa ao Transporte de Passageiros e Bagagens por Mar, com exceção dos artigos 10.º e 11.º (2012/22/UE), JO L 8/1, 12/1/2012

Decisões da Comissão Europeia

- UE, Decisão da Comissão, de 16 de Junho de 2009, relativa aos critérios a seguir para decidir se o desempenho de uma organização que actua em nome de um Estado de bandeira pode ser considerado uma ameaça inaceitável à segurança ou ao ambiente (2009/491/CE), JO L 162, 25/6/2009

Recomendações do Conselho

- UE, Recomendação do Conselho, de 26 de Junho de 1978, relativa à ratificação de convenções sobre a segurança do transporte marítimo, 78/584/CEE, JO L 194/17, 19/7/1978

Recomendações da Comissão Europeia

(por ordem cronológica da data de publicação)

- UE, Recomendação da Comissão ao Conselho para que autorize a Comissão a dar início e a conduzir as negociações com a Organização Marítima Internacional (OMI) sobre as condições e modalidades de adesão da Comunidade Europeia, SEC(2002)381 final, 9/4/2002
- UE, Recomendação da Comissão, de 11 de Março de 2010, relativa a medidas de autoprotecção e de prevenção de actos de pirataria e ataques à mão armada contra navios, 2010/159/UE, JO L 67/13, 17/3/2010

Comunicações da Comissão Europeia

(por ordem cronológica da data de publicação)

- UE, Progress towards a common transport policy, COM(85)90 final, 14/3/1985
- UE, White Paper on Completing the Single European Market, COM(85)310 final, 14/6/1985
- UE, New Challenges For Maritime Industries, COM(91)335 final, 20/9/1991
- UE, Green Paper on The Impact of Transport on the Environment - A Community strategy for “sustainable mobility”, COM(92)46 final, 20/2/1992
- UE, The Future Development of the Common Transport Policy, COM(92)494 final, 2/12/1992
- UE, A Common Policy on Safe Seas, COM(93)66 final, 24/2/1993
- UE, Towards a New Maritime Strategy, COM(96)81 final, 13/3/1996

- UE, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Safety of the Seaborne Oil Trade, COM(2000)142 final, 21/3/2000
- UE, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre um segundo pacote de medidas comunitárias no domínio da segurança marítima, no seguimento do naufrágio do petroleiro ERIKA, COM(2000)802 final, 6/12/2000
- UE, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the training and recruitment of seafarers, COM(2001)188 final, 6/4/2001
- UE, White Paper - European Transport Policy 2010 - Time to decide, COM(2001)370 final, 12/9/2001
- UE, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu nos termos do nº 2, segundo parágrafo, do artigo 251º do Tratado CE respeitante à Posição comum adoptada pelo Conselho tendo em vista a adopção de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Comité de segurança marítima e que altera os regulamentos em vigor no domínio da segurança marítima e da prevenção da poluição por navios e uma directiva Conselho tendo em vista a adopção de um regulamento do que altera as directivas em vigor no domínio da segurança marítima e da prevenção da poluição por navios, 2000/0236 (COD) 2000/0237 (COD), 29/5/2002
- UE, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on improving safety at sea in response to the Prestige accident, COM(2002)681 final, 3/12/2002
- UE, Europa 2010: Uma parceria para a renovação europeia - Prosperidade, solidariedade e segurança, COM(2005)12 final, 26/1/2005
- UE, Terceiro pacote de medidas legislativas em prol da segurança marítima na União Europeia, COM(2005)585 final, 23/11/2005
- UE, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on compliance with flag State requirements, COM(2005)586 final, 23/11/2005
- UE, Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às regras comuns para as organizações de vistoria e inspecção de navios e para as actividades relevantes das administrações marítimas, COM(2005)587 final, 23/11/2005
- UE, Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à inspecção de navios pelo Estado do porto, COM(2005)588 final, 23/11/2005

- UE, Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2002/59/CE relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios, COM(2005)589 final, 23/11/2005
- UE, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing the fundamental principles governing the investigation of accidents in the maritime transport sector and amending Directives 1999/35/EC and 2002/59/EC, COM(2005)590 final, 23/11/2005
- UE, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à responsabilidade das transportadoras de passageiros por mar e por vias navegáveis interiores em caso de acidente, COM(2005)592 final, 23/11/2005
- UE, Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à responsabilidade civil e às garantias financeiras dos proprietários de navios, COM(2005)593 final, 23/11/2005
- UE, Livro Verde - Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares, COM(2006)275 final, 7/6/2006
- UE, Objetivos estratégicos e recomendações para a política comunitária de transporte marítimo no horizonte de 2018, COM(2009)8 final, 21/1/2009
- UE, Livro Branco - Roteiro do espaço único europeu dos transportes - Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos, COM(2011)144 final, 28/3/2011
- UE, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - REFIT-Ajustar o rumo: balanço de qualidade da legislação da UE no domínio da segurança dos navios de passageiros, COM(2015)508 final, 16/10/2015
- UE, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e que revoga o Regulamento (CE) nº 2007/2004, o Regulamento (CE) nº 863/2007 e a Diretiva 2005/267/CE do Conselho, COM(2015)671 final, 15/12/2015

Comunicados de imprensa da Comissão Europeia

(por ordem cronológica da data de publicação)

- UE, *A União Europeia na vanguarda da segurança marítima volvidos dois anos sobre a catástrofe do ERIKA*, (MEMO/01/387), 27/11/2001

- UE, *Maritime safety and port State control: European Commission requires proper implementation of the rules*, (IP/05/1631), 19/12/2005
- UE, *Training of seafarers: European Commission sends reasoned opinions to Italy and United Kingdom*, (IP/05/1630), 19/12/2005
- UE, *Europe's Seaports 2030: Challenges Ahead*, (MEMO/13/448), 23/5/2013

Outros documentos da UE

- UE, *Council Conclusions on the Mid-Term Review of the EU's Maritime Transport Policy until 2018 and Outlook to 2020*
- UE, *EMSA Organisation Chart*, 1/3/2016
- UE, *Estratégia de Segurança Marítima da UE*, 11205/14, 24/6/2014
- UE, *EU transport in figures - Statistical Pocketbook 2015*, 2015
- UE, *European ports: an engine for growth*
- UE, *Modal share of freight transport to and from EU ports*, PE 540.350, 2015
- UE, *Outflagging and Second Ship Registers: Their Impact on Manning and Employment*, SOCI 107 EN, 1999
- UE, *Presentation of the Third Maritime Safety Package*
- UE, *Presidency Conclusions*, 15917/02, 29/1/2003
- UE, *Report on improving safety at sea*, Final A5-0257/2004, 2004
- UE, *Síntese da avaliação de impacto - Documento de acompanhamento do Livro Branco - Roteiro do espaço único europeu dos transportes - Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos*, SEC(2011)359 final, 28/3/2011
- UE, *The EU maritime safety policy - Safemed awareness seminars*, 2009
- UE, *Transporte, Telecomunicações e Energia*, 15121/02 (Presse 380), 5 e 6/12/2002

Outros documentos

- Allianz Global Corporate & Speciality, *Safety and Shipping Review 2015*, 2015
- Bahamas Maritime Authority, *Report of the investigation into the loss of the Bahamian registered tanker "Prestige" off the northwest coast of Spain on 19th November 2002*, 2004
- BIMCO/ISF, *Manpower 2005 Update - The worldwide demand for and supply of seafarers*, 12/2005
- COWI, *Evaluation of the European Maritime Safety Agency - Final Report*, 4/2008

- Equasis, *The world merchant fleet in 2005*, 2005
- Equasis, *The world merchant fleet in 2014*, 2014
- GAUSS mbH, *The Wadden Sea: Maritime Safety and Pollution Prevention of Shipping - Analysis of the existing measures and the implementation of agreements regarding maritime safety and prevention of pollution from ships*, 2004
- IMO, *Amendments to the International Aeronautical and Maritime Search and Rescue (IAMSAR) Manual*, MSC.1/Circ.1367, 24/5/2010
- IMO, *Application of tonnage measurement of segregated ballast tanks in oil tankers*, Resolução A.747(18), 22/11/1993
- IMO, *Measures to prevent unlawful acts against passengers and crews on board ships*, MSC/Circ.443, 26/9/1986
- IMO, *Measures to prevent unlawful acts which threaten the safety and the security of their passengers and crews*, Resolução A.584(14), 20/11/1985
- IMO, *Piracy and armed robbery against ships - Guidance to shipowners and ship operators, shipmasters and crews on preventing and suppressing acts of piracy and armed robbery against ships*, MSC.1/Circ.1334, 23/6/2009
- IMO, *Piracy and armed robbery against ships in waters off the Coast of Somalia - Best Management Practices to Deter Piracy in the Gulf of Aden and off the Coast of Somalia developed by the industry*, MSC.1/Circ.1335, 29/9/2009
- ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/63/63, 10/3/2008
- ONU, *Oceans and the law of the sea*, A/64/66, 13/3/2009
- U.S. Marine Corps, U.S. Navy, U.S. Coast Guard, *Naval Operations Concept 2010 - Implementing The Maritime Strategy*, 2010

Enciclopédias

Max Planck Encyclopedia of Public International Law

Dicionários

Collins English Dictionary, Millennium Edition, Harper Collins Publishers, 1998

Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, Círculo de Leitores, 2002

Michaelis Dicionário Ilustrado, Melhoramentos, 1994

Sítios da Internet

<http://ec.europa.eu/eurostat/>

<http://ec.europa.eu/maritimeaffairs>

<http://eunavfor.eu/>

<http://news.bbc.co.uk/>

<http://www.eia.gov/>

<http://www.emsa.europa.eu/>

<http://www.equasis.org/>

<http://www.idgca.org/indexe.html>

<http://www.imo.org/>

<http://www.iopcfunds.org/>

<http://www.itopf.com/>

<http://www.marineinsight.com/>

<http://www.parismou.org/>

<http://www.ship-technology.com/>